

Nº 7, Enero 1997

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

Michel Crozier

La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública

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

Leonardo Garnier Rímolo

La Reforma del Estado: Reto de la democracia

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

Yehezkel Dror

Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina

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

Martín Hopenhayn

Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana

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

Jorge Etkin

La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis

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

Phillip J. Cooper

Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación

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

Dario I. Restrepo Botero

Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano

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

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Reforma administrativa y Estado Autonómico en España



La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*

Michel Crozier

1. La cultura de la gestión pública

El éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados. Existen dos razones básicas tras este nuevo planteamiento:

- a. El crecimiento de todas las actividades administrativas -públicas, semipúblicas y aún las privadas- está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.
- b. Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente en las actividades humanas -materiales e inmateriales, desde las actividades del trabajador asalariado hasta las del empleado oficinista- sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto sobre nuestro sistema industrial, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente era totalmente nueva y diferente. Ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar la **cultura de gestión pública**. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

2. Los límites del paradigma burocrático

El paradigma burocrático surgió paulatinamente en los estados naciones europeos de comienzos del siglo diecisiete, gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real. Ciertamente que no era democrático; sin embargo, dos siglos más tarde se había convertido en la mejor contraparte de nuestras instituciones democráticas. Una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admiradas. El "grand commis" francés, el burócrata prusiano, el miembro del servicio civil inglés habrían de convertirse en la personificación del interés general. Max Weber nos ofreció la mejor teoría de esta maquinaria tan maravillosa y eficiente. Los demócratas y el mismo Max Weber a veces temían su falta de sensibilidad y su posible tendencia antidemocrática. Por eso, se propusieron limitarla. No obstante, en su momento nadie cuestionó su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros. Se la consideró la piedra angular del Estado Moderno y casi de la civilización moderna.

¿Por qué entonces ha perdido todo prestigio? ¿Por qué parece haber quedado sumida en el desorden?

Esto no se debe a las cuestiones morales que tanto se le criticaron a comienzos del siglo veinte, sino al hecho que ya no funciona eficientemente.

Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Además, la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable. La complejidad ofrece a los agentes la oportunidad de lograr la libertad, mientras que a la inversa, la libertad de los agentes aumenta la complejidad. Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después que la burocracia se vió en la necesidad de dictar cada vez más

(*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

Traducido del inglés por Sabeth Ramírez, con la supervisión de David Edelman.

reglas para controlar la complejidad, el respeto por las mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.

Esta situación radica en prácticas económicas y sociales. La revolución postindustrial que tiende a desplazar rápidamente a las actividades industriales por los servicios y las comunicaciones, interfiere con el conocido ciclo económico basado en la racionalización.

En lugar del ciclo producción en masa - consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación. Es más, para ser innovadores y eficientes, los servicios tienen que depender de una comprensión cabal (que implica saber escuchar de veras) de los clientes potenciales y reales, lo cual a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia.

La administración pública no sólo participa de este paradigma, sino que queda profundamente afectada por el mismo. Después de todo, sus operaciones básicas son de servicios que han de ser prestados a una sociedad de servicios.

3. El problema real de la transición

Las dificultades han girado siempre en torno a una contradicción básica. Es necesario cambiar uno de los rasgos centrales del sistema social, a la vez que mantener a la sociedad en capacidad de funcionar con suficiente eficiencia. Pero este rasgo que queremos cambiar siempre ha sido considerado como absolutamente necesario para que el sistema funcione.

En el período actual, estas dificultades van aunadas a la imposibilidad de disociar las dos principales tendencias de nuestro tiempo: la complejidad de nuestras actividades y la libertad del agente individual. Estas dos tendencias operan juntas y pueden parecer complementarias, pero en cuanto se refiere al gobierno y a la gestión, funcionan en abierta oposición.

El aumento en la complejidad de las interacciones humanas es fenomenal. En cuanto concierne a ciertas categorías de gerentes, alcanza el mundo entero. Y retroalimenta a la otra tendencia principal, esto es, el movimiento hacia la libertad individual y las crecientes exigencias en ese sentido. Mientras mayor complejidad, mayores oportunidades para que los actores sigan su propio curso con mayor libertad de selección. Pero a la inversa, mientras más libertad tienen los actores, mayor complejidad en sus interacciones.

Sin embargo, si estudiamos el gobierno y la gestión, observamos que las mismas dos tendencias son difíciles de conciliar, por lo menos mientras sigamos siendo prisioneros del paradigma burocrático.

Necesitamos más intervención pública para dominar la complejidad; de una manera u otra, todos los grupos -aún los de hombres de negocios- exigen la intervención, pero se rehusan a obedecer las reglas que visualizan para otros, no para ellos mismos. Y tienen la capacidad de incumplir las órdenes y las reglas. En cuanto a la dificultad de obtener resultados, la solución fácil es aumentar la presión del sistema burocrático, el cual entonces dictará más y más reglas, las cuales serán acatadas cada vez menos.

El problema básico de la transición es, en consecuencia, cómo sobreponerse a la contradicción entre las necesidades crecientes de dominar la complejidad y la declinación de los medios para lograrlo.

Sobre el papel, la respuesta es muy sencilla: desregular, dar más poder de decisión a los verdaderos operadores y dejar que asuman responsabilidades, esto es, que cooperen en la solución de sus conflictos. No obstante, las personas involucradas podrían exigir su libertad pero rechazar la responsabilidad, ya que no saben cooperar ni tampoco enfrentar conflictos.

Por esta razón, si hemos de progresar tendremos que construir una cultura de gestión pública cuya primera característica básica a de ser la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar.

Una segunda característica tendrá que ir asociada a la anterior, la capacidad de comunicarse abiertamente, con libertad y franqueza, a través de todas las barreras de la especialización.

El sistema burocrático también se construyó sobre el paradigma de la especialización. Según este sistema, para resolver problemas es necesario desglosarlos en problemas más pequeños que puedan ser tratados en forma técnica por las unidades especializadas. No obstante, este modelo de coordinación fragmentada representará una carga sobre el aparato burocrático, presionando hasta lograr el crecimiento desmesurado de las oficinas centrales de gestión, donde predomina el "staff" en lugar de la línea, con la consiguiente pérdida de propósito de los empleados operativos.

Por tanto, la transición es un proceso prolongado y doloroso, ya que lo que debe cambiar no sólo son las técnicas, que pudieran definirse con claridad, sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder.

Es más fácil obtener logros en la gestión privada porque allí se tiene una percepción mucho más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus consecuencias en cuanto a los resultados.

En la administración pública no disponemos de estos medios de acción. Las relaciones entre los programas y los resultados son vagas. Las metas con frecuencia no son claras o son puramente retóricas, lo cual conduce a una ampliación de los procedimientos y el formalismo. Aún en las agencias públicas que trabajan en negocios privados, tales como las aerolíneas y la energía que se benefician de un cuasi monopolio, observamos la misma tendencia.

Por ejemplo, cuando estudiamos a Air France, la línea aérea nacional francesa, justo después de su crisis de 1993, descubrimos los mismos procesos imposibles. El sistema de coordinación era tan engorroso en las diversas capas de la burocracia que los aviones muchas veces tenían que despegar sin haber terminado de colocar su carga.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, las personas deben ser entrenadas para cooperar en el nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde arriba. Esto es lo que British Airways logró una docena de años antes con el concepto de una organización fluida, implantada mediante la cooperación de los empleados operativos en niveles inferiores.

Lograr un cambio en el comportamiento de los agentes de rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrarse en el comportamiento gerencial; para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos. Esta es la lección que se deriva del éxito extraordinario de los japoneses durante su período de crecimiento espectacular. Para poder competir, los norteamericanos tuvieron que aprender y cambiar. Llegaron a la conclusión en ese momento que Toyota le ganaba a General Motors porque tenía 5 niveles jerárquicos en comparación con los 19 que tenía GM y además, no tenía Manual de Procedimientos, mientras que el elaborado por GM ¡contenía 700 páginas!

Con el fin de llegar a ser coherentes, habría que depender de unidades autónomas cuyos líderes posean mucha mayor discrecionalidad y puedan ser juzgados por sus resultados y no porque se conforman y son obedientes. Sin embargo, la cultura tendrá un papel central. Una fuerte cultura de

comunicación abierta, confianza y cooperación hará posible el logro de la simplicidad en la estructura y los procedimientos.

Existe una tendencia general hacia dicha orientación. Se han probado toda clase de esquemas de descentralización. Agencias públicas abiertas a la competencia han venido sustituyendo a los ministerios. Sin embargo, el problema no es tanto llegar a una fórmula mágica sino contar con una buena estrategia para el cambio. Ordenar el cambio a las personas ya no funciona. El nuevo paradigma para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisorias.

Por consiguiente, el requisito previo para lograr un cambio exitoso es trabajar duro, por adelantado, y elaborar una estrategia razonable para el cambio.

4. Una estrategia para el cambio

a. El conocimiento es prioritario

El conocimiento es la clave para la transformación de sistemas humanos, tales como la administración pública. Esto plantea una gran paradoja. Podemos gastar miles de millones y pasar meses haciendo análisis precisos para preparar la implantación de un cambio técnico como la informatización del sistema de comunicaciones, pero no podemos dedicar el mismo tiempo y recursos para el desarrollo de un verdadero conocimiento del sistema humano que vamos a intervenir, y que por humano se va a resistir, pervertir y aún rechazar el nuevo esquema que pretendemos imponer. El contraste es aún más desastroso cuando está en juego una reforma sustantiva como pudiera ser el esfuerzo por tratar de imponer una cultura moderna de gestión pública.

Por esta razón propugno la inversión en el conocimiento como la primera inversión indispensable que debe hacerse para elaborar una estrategia razonable para el cambio. Por supuesto que no nos referimos a cualquier tipo de conocimiento, sino a un conocimiento sistémico del funcionamiento del sistema humano en cuestión. Tal conocimiento permitirá al reformador concentrarse en las regulaciones esenciales; hacer cambios sin desordenar todo el sistema y sin estar obligado a despilfarrar una gran cantidad de recursos. El logrará que el sistema trabaje para su reforma porque un cambio regulatorio racional puede hacer que los actores cambien su comportamiento en la dirección esperada. El podrá seleccionar el mejor curso de acción para lograr sus metas. El encontrará la mejor forma de utilizar sus siempre escasos recursos. Además, descubrirá nuevas oportunidades ya que siempre existen fuerzas que operan a favor del cambio que no se ven a nivel gerencial. Personas que parecen oponerse decididamente al cambio quizás estén abiertos al mismo en otras áreas o con otro enfoque. Los reformadores necesitan conocimientos a un nivel muy práctico, especialmente para descubrir por adelantado cuáles acciones pudieran resultar peligrosas y cuáles ofrecen oportunidades para el éxito.

Habrá que desarrollar una forma estratégica nueva y sencilla. En lugar de trabajar con el esquema dual tradicional: fijar objetivos y luego determinar la mejor forma racional de lograrlos, se debe trabajar con un esquema triangular más abierto: los fines -los recursos- las restricciones. El reformador naturalmente tendrá en cuenta su fin general en la selección de sus objetivos, lo cual permitirá que utilice sus recursos -especialmente los recursos humanos- y reduzca al mínimo las restricciones, las cuales también suelen ser humanas. La falta de comprensión de ese esquema estratégico tan sencillo explica los repetidos fracasos de los tecnócratas como reformadores en todos los países, en Estados Unidos igual que en Francia, desde Hillary Clinton hasta Alain Juppé.

Existe otra dimensión potencial en el uso de los conocimientos; se trata de compartirlos con los actores que van a soportar la mayor carga de la reforma. Nosotros hemos experimentado con casos en los cuales la asociación temprana con el análisis del sistema los hizo mucho más receptivos a los resultados, a los cuales contribuyeron con gusto. Además, se les hizo entender que los juegos

contradictorios que jugaban entre ellos los perjudicaba a todos. Algunos llegaron a la conclusión que los juegos eran tontos y que estarían dispuestos a abandonarlos.

El deseo de ser eficiente más allá del deber, produce más resultados positivos para los ciudadanos a los que se sirve; éste es un recurso muy importante que no suele ser tomado en cuenta por el hecho que no produce notoriedad. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato directo, cara a cara. Por tanto, no funciona en grandes organizaciones anónimas, sino en algunas partes de éstas y en organizaciones pequeñas. Los conocimientos constituyen el mejor recurso para dirigir los cambios, pero hay que recabarlos y utilizarlos en circunstancias específicas, con métodos específicos de los cuales no he descrito más que su filosofía.

En consecuencia, la inversión debe dirigirse en tres direcciones básicas: la preparación de las decisiones, la evaluación de sus resultados y el entrenamiento de los operadores y de los líderes de las instituciones.

b. La preparación de las decisiones

Los reformadores a nivel gubernamental deben comprender que por el momento, la preparación de las decisiones que se hace por ellos sigue siendo inexperta. Con muy pocas excepciones, las soluciones de moda, inteligentes pero poco profundas, tendrán mayor peso que un análisis cabal de los problemas que experimentan las personas involucradas, que serán los actores del proceso de cambio.

Si queremos lograr un cambio en el sistema de toma de decisiones, tenemos que invertir en este sistema para transformar la actitud mental de sus miembros y las relaciones entre ellos.

Una manera promisoría que ha sido experimentada en algunos países ha sido la formación de células especializadas de analistas profesionales que se concentran en los problemas en lugar de saltar a conclusiones. Si han sido bien entrenados, estos analistas profesionales abrirán toda una gama de alternativas. Si es necesario, llamarán a expertos independientes para que lleven a cabo la investigación. Esto ha funcionado bastante bien en la estrategia de relaciones exteriores y de defensa y también para algunos problemas técnicos.

No obstante, en el caso de los problemas de la sociedad se ha progresado más lentamente. Estos problemas, desafortunadamente, se han tornado mucho más urgentes y el contraste entre el flujo constante del enorme gasto y el manejo inexperto de la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación. La tragedia de la sangre contaminada y de la enfermedad de las “vacas locas” son ilustrativas de esto. Hay una sorprendente falta de profesionalismo en la mayoría de los países en temas de salud, bienestar y asuntos sociales.

Las comisiones que deberían, y bien pudieran, jugar un importante papel en la administración de los problemas sociales o educativos, los cuales están plagados de conflictos, siguen mal organizadas en la mayoría de los países, y existen demasiadas personas que se consideran voceros de uno u otro grupo y que no tienen ni el tiempo ni los recursos suficientes para trabajar seriamente.

No solamente hace falta renovar la cultura de las comisiones y crear células especializadas para la preparación de las decisiones, sino que hay que entrenar a los jóvenes profesionales que serán su personal de planta. Estas personas deben pasar sólo una parte de sus carreras como analistas profesionales en los grupos regulares o en las comisiones temporales. Si cumplen sus labores con éxito, deben pasar a posiciones de responsabilidad.

c. La evaluación de los resultados

La evaluación, ciertamente, es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una cultura de gestión pública. Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. Si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, se convertirá en un mecanismo que servirá de punto de referencia. En todo caso, será decisivo para progresar hacia la

formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más conocedores y capaces de escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación.

Esto le dará un propósito concreto a los funcionarios públicos y los estimulará a cooperar con socios que son indispensables pero que en su creencia, suelen restringir su libertad. Además, la evaluación, tendrá un impacto sobre la forma de fijar las metas y los objetivos. Será cada vez más difícil preparar programas y aún legislación sin tomar en cuenta la evaluación de los resultados anteriores.

No obstante debemos estar claros que no debemos sobrestimar el impacto inmediato del cambio de procedimientos. Lo que realmente significará una diferencia es el impacto cultural que tenga sobre los miembros del sistema de toma de decisiones. Para obtener estos resultados, los evaluadores deben recibir entrenamiento sobre la nueva filosofía de servicios, más que sobre las técnicas más sofisticadas las que pueden llevarlos a la construcción de un nuevo y sofocante sistema de auditoría.

Si hemos de aceptar que la evaluación se dirige a un cambio de cultura que tendrá éxito en lo técnico, únicamente si también es exitoso en lo cultural, entonces tenemos que aceptar que tomará tiempo. Uno de los grandes éxitos de la evaluación ha sido la construcción de una división de evaluación en la Oficina General de Contabilidad (GAO) del Congreso de Estados Unidos. Sólo después de media docena de años de arduo trabajo y de éxitos muy bien preparados, fue posible penetrar de manera significativa la cultura política del Congreso de los Estados Unidos.

Invertir en la evaluación requiere tiempo y constancia a través del tiempo. Pero también requerirá, primordialmente, profesionales bien entrenados que sean completamente diferentes de los burócratas clásicos y aún de los auditores convencionales. Al igual que las personas que se entrenan para los grupos especializados, estos profesionales deben pasar sólo parte de sus carreras como evaluadores para evitar que se forme un grupo burocrático de expertos. Estos jóvenes profesionales tal vez pudieran y debieran ser entrenados en dos tipos de trabajo que sean intercambiables. Podría ser útil ofrecerles parte de su entrenamiento en otros países, ya que esto ampliaría el campo de sus métodos y su filosofía.

Yo propondría para estas difíciles tareas la formación de un pequeño instituto de entrenamiento que se ocupe del entrenamiento y también de la investigación y aún de la acción. Pudiera constituir un dinámico centro intelectual al cual los profesionales desearían regresar periódicamente para recibir aportes intelectuales.

d. Entrenamiento de funcionarios públicos para la nueva cultura

El entrenamiento es naturalmente la principal herramienta para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural, no obstante, no debe ir divorciado de la acción como era y con frecuencia sigue siendo el caso. Por consiguiente, los programas de entrenamiento deben ofrecerse en base ad hoc y deben ser diseñados especialmente para el problema específico del cambio que se prepara o que ya se ha implantado. Cuando existe una convergencia bien preparada entre una buena estrategia, los conocimientos bien compartidos acerca de problemas empíricos y el entrenamiento de las personas para desarrollar el tipo de cooperación que se requiere, entonces se multiplican las probabilidades de éxito.

Sin embargo, el problema más difícil y urgente suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones y es consecuencia de una sucesión de innovaciones, pero no habrá innovación sin innovadores. Los líderes son innovadores o bien deben contar con el apoyo indispensable de innovadores locales entre su personal subordinado. No deben ser apartados como miembros de una casta superior. Deben involucrarse en el entrenamiento de su personal subordinado y a la vez, deben beneficiarse de programas de entrenamiento específico sobre el tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas.

El entrenamiento de los líderes es una verdadera prioridad, que debe tener lugar después que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia. Debe tratarse de un entrenamiento prolongado, pero puede hacerse a tiempo parcial. El contenido del entrenamiento sería el análisis y el diagnóstico de sistemas humanos complejos que requieren de cambio y casos reales de innovación que han resultado tanto en éxito como en fracaso. Uno de los mejores programas que yo he analizado es el de la Kennedy School en Harvard. Se basa en casos de innovación recabados por el personal de planta. Se analiza y se discute la estrategia del innovador. Nosotros en Francia hemos tenido otra experiencia bastante provechosa en la cual cada estudiante del programa de postgrado construye un caso en el cual ha participado y lo propone para la consideración de sus compañeros. Esto ha resultado muy provechoso, ya que ofrece la oportunidad a los estudiantes de apartarse de su propia experiencia y considerarla a distancia.

La transición a una cultura de gestión pública requerirá que las personas consideren toda clase de experiencias similares para inducir su compromiso y analizar su propio comportamiento. Necesitaríamos ciertamente de generaciones sucesivas de este tipo de innovadores bien entrenados en el análisis, el diagnóstico y la orientación del cambio a la vez que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción.

La Reforma del Estado: Reto de la Democracia *

Leonardo Garnier Rímolo

Introducción

Hoy -y desde hace algunos años- todo el mundo habla de la reforma del Estado. Para bien o para mal, el tema se ha convertido en parte de la discusión cotidiana sobre el quehacer político en todos nuestros países. Y digo para bien o para mal porque, al igual que cualquier reforma que implique cambios importantes en la distribución del poder en una sociedad, cambios en el acceso a las oportunidades o a los privilegios, cambios que afecten directa o indirectamente la distribución del ingreso o la riqueza, la reforma del Estado es un tema que, si bien contiene aspectos técnicos que pueden ser delimitados con suficiente objetividad, también posee elementos ideológicos y políticos mucho más difíciles de explicitar y que, en la medida en que permanezcan ocultos, tienden a distorsionar el debate sobre la reforma del Estado y, lo que es más grave, la reforma misma.

No cabe duda de que, independientemente de consideraciones ideológicas, el Estado y sus instituciones deben ser transformados si los latinoamericanos pretendemos incorporarnos con éxito a la economía mundial y al siglo XXI. El marco jurídico y administrativo de nuestras sociedades se ha vuelto cada vez más rígido y burocrático. Muchos programas públicos han perdido sentido, debido a la falta de visión estratégica. Los Congresos suelen carecer de los mecanismos para una aprobación inteligente, ágil y oportuna de legislación esencial. Los Gobiernos se han recargado de tareas y han perdido su capacidad de dirección. Muchos programas públicos han tendido a convertirse en un fin en sí mismos, perdiendo de vista los intereses de sus usuarios. No se ha desarrollado ni la capacidad ni la disposición para optimizar el uso del gasto público, para sacarle el máximo provecho a cada colón, cruzeiro, peso, sucre, o bolívar recibido y gastado por el Estado. Y, tal vez lo más grave de todo, es que, por lo general, no existen los mecanismos ni la cultura institucional para asumir y sentar responsabilidades, para rendir y pedir cuentas en el manejo de esos recursos públicos.

Pero aún si es tan evidente que tanto el papel del Estado, como el modus operandi de sus diversas instituciones debe transformarse para responder mejor a las aspiraciones y necesidades de la población y al signo de los tiempos, es igualmente evidente que la tarea no es fácil. La reforma del Estado no es fácil de conceptualizar y, sobre todo, no es fácil de ejecutar, dados los múltiples intereses y pasiones que se entretajan en la compleja red de los tejidos institucionales, tejidos que a veces nos parecen el sostén mismo de la democracia de la que hoy tanto nos enorgullecemos... y a veces nos parecen una gigantesca telaraña que ya no nos deja avanzar.

A. Eficiencia social y participación

1. La eficiencia social de los servicios públicos

La eficiencia de los servicios públicos constituye uno de los problemas económicos más difíciles de tratar, tanto en términos teóricos como prácticos. El problema principal radica en que, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los bienes típicamente privados, no es fácil identificar los costos y los beneficios que implica para la sociedad la producción de bienes y servicios públicos. Estas dificultades surgen por diversas razones, extensamente discutidas en la literatura económica.

Podemos empezar mencionando la existencia de imperfecciones en mercados como los de servicios médicos, en los que el paciente se presentaría siempre como un aficionado que difícilmente cuenta con la información adecuada para evaluar los costos y la calidad de la mercancía que se le ofrece, enfrentado a un profesional -el médico o la empresa de salud- que no sólo lo supera en información y autoridad, sino que suele contar además con una fuerte capacidad de colusión y organización gremial que reduce o nulifica el

(*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

impacto de la competencia. Lo mismo ocurre cuando el consumidor sólo puede obtener servicios eléctricos o agua potable de una única compañía, que no tiene competencia: tendría que pagarla a casi cualquier precio, o quedarse sin luz y sin agua. Esto, de hecho, lo que hace es excluir a los consumidores de menores recursos del acceso a aquellos bienes y servicios que son producidos por monopolios cuyo objetivo es la maximización de la ganancia, ya que estos prefieren concentrarse en ofrecer bienes y servicios caros al sector de mayores ingresos de la población, que satisfacer la verdadera necesidad social por esos productos. Por eso, cuando no existen mercados competitivos, cuando en determinada actividad predominan los oligopolios o los monopolios, es muy probable que ni los precios ni las cantidades producidas en un mercado no regulado se correspondan con una asignación eficiente de los recursos, ni con las verdaderas necesidades y capacidades de la sociedad.

Por otro lado, la presencia de externalidades en la producción y el consumo de servicios públicos como los de salud y educación, hace que los costos y beneficios sociales de dichos servicios sean difícilmente cobrables y apropiables por determinados individuos o empresas; y por tanto, no logran traducirse adecuadamente en precios que funcionen como señales correctas para la inversión y el consumo de dichos servicios. Bajo estas circunstancias, los mercados en aquellos sectores en los que existan externalidades positivas importantes tenderían a producir una cantidad de servicios menor de la que la sociedad realmente desea y puede obtener si hace una asignación eficiente de sus recursos; lo contrario ocurriría -como es el caso evidente de la contaminación ambiental- en aquellas actividades que producen externalidades negativas, es decir, efectos secundarios nocivos para la sociedad, pero que no se reflejan en los costos de producción ni en el precio de los bienes en cuestión y que, por tanto, promueven una mayor producción y consumo de los mismos de lo que sería socialmente deseable si toda la información sobre los verdaderos costos y beneficios de esa actividad se tomaran en cuenta. Así, frente a las externalidades, el mercado induce a producir menos de lo que la sociedad realmente necesita... y más de lo que no necesita o, incluso, la daña.

En el caso de bienes o servicios como los de la educación, o el desarrollo científico y tecnológico, los problemas de la falta de información del consumidor y las evidentes externalidades que los caracterizan, se agravan por la incertidumbre inevitable de sus verdaderos beneficios. Así, los mismos individuos podrían subestimar sus propias necesidades educativas en el largo plazo cuando tienen que confrontarlas contra sus otras evidentes necesidades inmediatas, al igual que las empresas encuentran poco rentable la inversión en investigación y desarrollo. Esto es aún más grave cuando las restricciones del ingreso presente eleva los costos de oportunidad de la educación y la investigación en el corto plazo y desincentiva su consumo. En mercados en los que predomina la incertidumbre, tanto nuestros consumidores como nuestros productores tienden a comportarse de manera "*miope*", sobreestimando los beneficios del consumo y la rentabilidad de corto plazo, y subestimando sus costos futuros. De ahí la tendencia a que, en este tipo de mercados, el consumo prevalezca sobre la inversión y el endeudamiento prevalezca sobre el ahorro, a pesar de que, en muchos casos, el simple sentido común parecería empujarnos en la otra dirección: es por eso que muchas veces descuidamos las inversiones en prevención de la salud, en infraestructura portuaria, en modernización financiera, en capacidad de diseño y comercialización, etc.

En otros casos, como el de la seguridad o el saneamiento ambiental, las dificultades provienen también de la imposibilidad de excluir del consumo de un bien o servicio a quien no esté dispuesto a pagar por él. Es decir, si el bien o servicio llega a ser producido, lo disfrutan tanto aquellos que pagaron como los que no, quienes gozan entonces de un "*viaje gratis*" a costa de los demás: si el pago por este tipo de servicios fuera voluntario, el policía que camina frente a mi casa, el alumbrado eléctrico que ilumina mi vecindario, el flúor que recibo en el agua, la limpieza de los caños de mi cuadra, son todos servicios que me benefician... aunque yo me niegue a pagarlos. Así, como la mayoría de los consumidores prefieren estar en esta categoría de "viajeros gratuitos" o -para ponerlo en nuestro idioma- de "*montados*", y dejar que sean otros los que paguen, a final de cuentas existe la posibilidad de que el servicio no llegue a producirse del todo en el mercado, porque muy pocos estuvieron realmente dispuestos a pagar. Estos son los llamados

bienes públicos puros que, al no poder adquirir plenamente la forma mercantil, hacen que el mercado no asigne los recursos necesarios para producirlos en las cantidades requeridas por la sociedad.

Otra complicación surge del carácter inevitablemente arbitrario de la valoración del consumo de aquellos bienes que son definidos como meritorios -como la misma educación, un buen ballet o un museo- y para los cuales la sociedad, a través del Estado, podría permitir una asignación de los recursos que se desvía de aquella reflejada por la llamada *soberanía del consumidor*. Son aquellos bienes y servicios que una sociedad decide poner al alcance de todos sus ciudadanos, independientemente de su capacidad de pagar por ellos el monto correspondiente a su costo de producción. Paradójicamente, aunque esta asignación *política* de los recursos parecería alterar las preferencias individuales inmediatas, podría ser perfectamente consistente con las preferencias sociales de esos mismos consumidores, tal y como se expresa en un sistema político democrático en el que los individuos conscientemente delegan en el gobierno la potestad de asignar determinada porción del ingreso nacional. Son abundantes los ejemplos de esas decisiones que los individuos delegan en instituciones públicas -estatales o no-: desde las grandes decisiones de inversión pública y los programas educativos y de salud, hasta las leyes que limitan la velocidad en las carreteras y la obligación de usar el cinturón de seguridad; los recursos destinados a reducir el consumo de drogas, alcohol y tabaco; los subsidios a las diversas formas de buen arte; las acciones de caridad de las instituciones religiosas; o las actividades sociales de los clubes.

Tal vez un buen ejemplo de esto lo tenemos los costarricenses en la decisión política tomada hace más de veinte años, de asignar recursos al desarrollo y consolidación de una Orquesta Sinfónica Nacional, y las correspondientes versiones juveniles e infantiles a principios de los años setenta. En ese momento, no había mercado para tal aventura: de haber sido por la oferta y la demanda de entonces, no tendríamos hoy las orquestas que tenemos. ¿Fue irracional o ineficiente esa decisión? Tal vez lo fue, en términos de las preferencias inmediatas de los costarricenses en aquel momento... pero tal vez no, si vemos la evolución de esas preferencias en el tiempo, y evaluamos los costos y beneficios de esa decisión a la luz de las preferencias de hoy y, aún mejor, de mañana. Ese fue el sentido visionario de aquella famosa frase "*¿para qué tractores sin violines?*" que tan flagrantemente se burlaba entonces de la miopía de los mercados.

De todo lo anterior se desprende que no es posible utilizar los criterios de eficiencia privada para evaluar la producción de bienes y servicios públicos, ni el funcionamiento del sector público. Hacerlo resultaría en un contrasentido, ya que sólo aparecerían como eficientes aquellas asignaciones de recursos que reprodujeran las mismas asignaciones que se habrían obtenido en el mercado, contabilizando únicamente aquellos costos y beneficios particulares que logran traducirse en precios, y traicionando así la verdadera razón de ser del "*servicio público*".

La simple reducción de costos, tan útil cuando se traduce en un precio de mercado y enfrenta como contraparte las ofertas de los competidores y las demandas de los consumidores, es insuficiente en el caso de los bienes y servicios públicos, ya que puede no significar más que un deterioro de la calidad, o una reducción de la cobertura para abandonar a los clientes de mayor costo. Es por eso que la búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un balance dinámico y difícil de cuantificar plenamente, entre tres variables:

- **el costo** que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio,
- **la calidad** con que se produce ese bien o servicio público y
- **la cobertura** con que este llegue a la población.

Tan fácil es aumentar la cobertura o la calidad de los servicios públicos a costa de un aumento en el gasto, como reducir ese gasto a costa de una reducción en la calidad o la cobertura de los programas. El reto de la eficiencia va más allá: no se trata -como a veces pareciera creerse- de cumplir una meta de recorte del gasto o el empleo público, sino de definir claramente qué es lo que el Estado tiene que hacer, y hacerlo bien, es decir, incorporando todos los criterios posibles para que la sociedad asigne y utilice eficientemente los recursos con que cuenta para la producción de aquellos bienes y servicios que realmente reflejen las necesidades sociales.

Para ello, es necesario promover una nueva cultura de la eficiencia pública. Una cultura que ponga el énfasis en los productos y procesos de la acción estatal y no en las rutinas y tareas, como ocurre hoy. Una cultura de orientación al usuario, basada en la noción de verdadero servicio público, en lugar de la administración ensimismada que prevalece en la actualidad, en la que el Estado parece trabajar para sí mismo y no para la sociedad y sus ciudadanos. Una cultura centrada en el efectivo rendimiento de cuentas, donde sea clara la responsabilidad de cada funcionario, de cada jerarca, de cada programa e institución. Una cultura donde la comunidad y la ciudadanía en general tengan la información, la capacidad y los medios para exigir ese rendimiento de cuentas. Es en este contexto que el ahorro de recursos financieros, la reducción de la planilla, y otros indicadores similares, pueden tener sentido, no a la inversa.

Un elemento adicional que complica aún más los problemas de valorar la eficiencia social de la producción y el consumo de este tipo de bienes, es el impacto que el gasto público busca tener en la distribución del ingreso. En efecto, cuando los servicios de salud, educación, nutrición, infraestructura, energía y demás servicios sociales o económicos, son ofrecidos por el sector público y financiados total o parcialmente por medio del presupuesto nacional, se está combinando el objetivo de aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos -al corregir las distintas fallas del mercado que existen en cada caso-, con el objetivo de alterar la distribución de la riqueza de acuerdo con algún criterio valorativo que pondera en forma diferente los aumentos en el ingreso de los distintos sectores sociales. Es por ello que los precios correctos imputables por los servicios públicos y las cantidades a producir, no pueden obtenerse solamente a partir del cálculo del costo marginal de estos servicios, sino que deben contemplar tanto un elemento impositivo dirigido a contribuir con los ingresos necesarios para financiar el gasto correspondiente como los posibles efectos de los rendimientos crecientes de escala. Cuánto producir y cuánto debiera ser exactamente esa contribución extra dependerá, tanto de la capacidad financiera del país como de la estructura de la distribución existente, de la valoración que la sociedad haga de esa distribución y -finalmente- de la estructura de la demanda por los distintos bienes y servicios públicos.

Uno de los logros más importantes de la renovada discusión sobre política social y las políticas públicas de la última década, ha sido el reconocimiento de que a pesar de sus logros, el gasto social en la mayoría de los países ha dejado por fuera a una proporción importante de los pobres y, sobre todo, de los más pobres. Para llegar realmente al conjunto de la población y especialmente a quienes más necesitan de los servicios sociales del Estado, las reformas que se impulsen deben ir dirigidas a hacer más progresivos los efectos redistributivos del gasto público y a garantizar que prevalezca una visión solidaria y equitativa de la política de desarrollo, de manera que quienes más tienen contribuyan a financiar los servicios de quienes menos tienen.

Es por ello que la valoración del beneficio o utilidad social de los bienes o servicios públicos no deberá enfrentar la prueba del mercado, sino la prueba del sistema político en todos sus niveles: tan legítimas y eficientes deben ser las decisiones económicas individuales que se toman por medio de las relaciones de mercado, como las decisiones colectivas que se toman por medio de distintos tipos de instituciones públicas y procesos políticos. Cuanto más madura sea la vida democrática y cuanto mayor sea la participación ciudadana, mejor será la definición de prioridades y el control de su ejecución. En efecto, si se reconoce -como parece razonable- que el Estado seguirá jugando un papel fundamental en la promoción del desarrollo nacional, los esfuerzos deberían dirigirse a que ese Estado funcione bien y responda satisfactoriamente a los criterios de eficiencia social, en lugar de desgastarse en un estéril combate por despolitizar lo que es naturalmente político: la acción pública. Así, cualquier valoración del papel del aparato estatal y sus instituciones y del gasto público en general, tendría que contemplar también el costo y los beneficios que la sociedad asigna al esquema de convivencia social y política prevaleciente, y, en particular, los costos y beneficios asociados con una institucionalidad democrática.

2. La participación democrática

En segundo lugar, junto a la eficiencia social de los servicios públicos, debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas, de manera que se renueven los cimientos del régimen democrático a través de una fusión entre los intereses del Estado y los intereses de la población. Esta democratización es indispensable para que la gente se sienta efectivamente identificada con el Estado y sus instituciones y, sobre todo, para que se comprometa efectivamente en el desarrollo de su país.

La democratización del Estado exige una adecuada combinación de los principios de delegación y de participación, de tal forma que el primero de ellos no sea un fin en sí mismo sino simplemente uno de los instrumentos usados para promover la más amplia participación posible de la comunidad. En la actualidad, la participación efectiva de la comunidad, tanto a nivel nacional como a nivel local, se ha visto prácticamente reducida a la participación en las campañas electorales y, para ser más realistas, al propio día de las elecciones, donde el elector es confrontado a listas de los diferentes partidos. A partir de entonces y hasta las próximas elecciones, la enorme mayoría de los electores queda excluida del poder delegado en el Estado, toda vez que la mayor parte de las decisiones se producen al margen de la población y las comunidades.

El reto fundamental en la democratización del Estado es romper la actitud pasiva que esta práctica ha engendrado. En este sentido, es necesario abrir vías institucionales para que la opinión de las distintas comunidades y grupos sociales tenga un peso determinante a lo largo de los cuatro, cinco o seis años de gobierno y para que esas comunidades y grupos sociales sean capaces de compartir y de asumir bajo su responsabilidad algunas de las iniciativas hasta ahora concentradas exclusivamente por los gobiernos centrales. En la medida en que se abran canales para que las diferentes comunidades y organizaciones sociales conozcan, evalúen y participen en los diferentes programas estatales que las afectan, desde la educación y la salud hasta la política crediticia y el ordenamiento territorial, el Estado dejará de ser un ente abstracto y lejano y se convertirá en un sólido pilar del régimen democrático.

Para alcanzar estos resultados se requieren dos ambiciosos procesos que deben verificarse simultáneamente: un proceso de descentralización del poder central y un proceso de democratización del poder local.

En efecto, la democratización del Estado requiere en primer lugar una redistribución de competencias y de recursos entre el Poder Ejecutivo -ministerios e instituciones públicas-, los gobiernos locales, y los distintos tipos de organizaciones sociales. Lo anterior supone una inteligente división de responsabilidades que combine formas de centralización y descentralización. La gestión y el control de muchos programas deben ser descentralizados, de manera que las comunidades asuman con toda responsabilidad sus obligaciones frente al desarrollo nacional y local. Sin embargo, el gobierno central no debe desentenderse de los programas descentralizados, sino que, por el contrario, debe asumir cuatro tipos de responsabilidades: garantizar la coherencia global o nacional de las acciones, programas y políticas que se impulsen; apoyar a las comunidades técnica, política y financieramente, con el fin de garantizar una adecuada gestión de los recursos; establecer mecanismos para asegurar la redistribución y evitar una diferenciación excesiva entre las regiones pero que al mismo tiempo no se conviertan en instrumentos de manipulación política; y garantizar que las comunidades con menor tradición participativa o menor arraigo no hagan concesiones a grupos de presión que a mediano plazo afectan los intereses de la región o del país.

No obstante, la descentralización en sí misma no es garantía de democratización. En la actualidad los gobiernos locales, al igual que muchas organizaciones sociales de la llamada *sociedad civil* reproducen en pequeña escala la mayor parte de los vicios y deficiencias del gobierno central. Por ello la democratización del Estado requiere, en segundo lugar, una profunda transformación y democratización de los propios gobiernos locales y las diversas formas de organización social existentes en nuestros países. Esto supone impulsar reformas en por lo menos cuatro grandes campos: en primer lugar, debe operarse una nueva división de competencias entre el gobierno local y la comunidad, de tal forma que esta última se incorpore efectivamente a la dirección, la gestión y el control de los diversos programas que le conciernen. Luego, el

sistema de elección de los municipales, de los síndicos, del ejecutivo municipal y de las distintas comisiones y comités regionales, comunales o locales debe modificarse en la perspectiva de que la comunidad y la sociedad civil jueguen un papel más activo en su nombramiento así como en su reconocimiento y en su sanción. En tercer lugar, la asignación del presupuesto y las transferencias deben dejar de ser un medio de manipulación política y constituirse en un instrumento para que el gobierno local y las otras organizaciones de la comunidad consoliden su autonomía frente a los poderes legislativo y ejecutivo, así como frente a los partidos políticos nacionales. Finalmente, deben crearse y fortalecerse distintas formas de coordinación entre los gobiernos y las organizaciones locales de una misma región, con el fin de que paulatinamente se sienten las bases de gobiernos locales y asociaciones comunales capaces de impulsar programas de desarrollo regional y de favorecer la emergencia de diversos polos de desarrollo regional en el país. Más aún, debe fortalecerse la coordinación de los gobiernos locales y asociaciones comunales en general, de manera que puedan asumir los retos que les competen globalmente.

Todo esto, como es obvio, busca revitalizar en la práctica el concepto de comunidad, de manera que el carácter eminentemente partidista o gremialista y sectorial que ha marcado hasta ahora la cultura de nuestros gobiernos locales por un lado, y nuestras organizaciones sociales, por otro, deje cada vez más espacio al predominio de los intereses colectivos sobre los intereses particulares al interior de esas formas organizativas. Esto no sólo facilitaría una relación más sana con los Gobiernos nacionales, sino que contribuiría a fortalecer la identidad comunal, regional y nacional en nuestras sociedades.

B. Dirección y rendición de cuentas: base de la conducción estratégica del gobierno

Para el logro de sus objetivos se requiere que el Estado cuente con la visión y los medios necesarios para definir prioridades, para tomar las decisiones que corresponden a esas prioridades y, fundamentalmente, para garantizar la efectividad de la acción de gobierno, la capacidad para darle seguimiento a la ejecución de esas decisiones y evaluar tanto los resultados como los procesos mediante los cuales se alcanzaron.

El eje de la transformación del Estado debe estar dado por el concepto de responsabilidad y el consecuente y necesario rendimiento de cuentas. Como parte de este proceso es necesario rescatar la necesidad que tienen los Gobiernos de mantener la visión de conjunto y largo plazo, así como de garantizar por medio de la evaluación y el seguimiento que esa visión se refleje en la coherencia de las acciones individuales del Gobierno.

El Poder Ejecutivo es un cuerpo eminentemente político, cuyo quehacer debe concentrarse por tanto en los procesos de definición política y toma de decisiones. Asimismo, debe definirse claramente la responsabilidad política de los jerarcas de cada sector: los Ministros deben concentrarse en establecer sus prioridades, definir las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, darles seguimiento y evaluar los resultados de su ejecución. Para esto, sin embargo, no basta una simple decisión legal o administrativa. Los entes rectores deben reconvertirse para poder enfrentar con éxito la tarea de tomar decisiones y evaluar resultados. Para lograrlo hay que definir con claridad las reglas del juego para regular la ejecución de los distintos programas, incluyendo los parámetros de desempeño y los criterios de control y evaluación de resultados con los que su trabajo será juzgado. Esto es fundamental para potenciar los frutos de una relación inteligente entre los distintos ejecutores de las políticas públicas, empezando por el propio Gobierno Central, pero incluyendo también las instituciones adscritas, las autónomas, los organismos no gubernamentales y las empresas privadas que sean contratadas como abastecedoras o ejecutoras de determinado bien o servicio público.

Uno de los problemas más importantes para llevar adelante un programa exitoso de reestructuración del Sector Público y las instituciones radica, precisamente, en la ausencia de instrumentos para dar seguimiento y evaluar no sólo el proceso mismo de reestructuración sino y, en especial, el funcionamiento de las distintas instituciones. Sin un adecuado sistema de evaluación es prácticamente imposible determinar si los niveles de eficiencia social están aumentando o no y si la combinación entre costos, calidad o

cobertura está mejorando o no. En ausencia de tales instrumentos, indicadores parciales como el ahorro financiero o la todavía más simple reducción de la planilla pueden ser claramente engañosos y conducir no al fortalecimiento, sino al debilitamiento de las acciones y la eficiencia del gobierno. En ausencia de esta evaluación, como hemos constatado por lo general tardíamente en la mayoría de nuestros países, las instituciones públicas dejan de ser los mecanismos para corregir o compensar las *fallas del mercado* que mencionamos más arriba, y pasan a convertirse en ejemplos vivientes de las *fallas del Gobierno* que han sido, también, extensamente tratadas en la literatura.

La evaluación parece ser el instrumento más poderoso para la reforma del Sector Público, en el sentido de que es un arma efectiva para revelar tanto la existencia como las causas de esas *fallas del Gobierno* así como para crear el ambiente adecuado para su corrección. El fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las políticas públicas y del desempeño de las instituciones constituye el instrumento más poderoso para promover la reforma de Sector Público y su eficiencia. En el caso costarricense, se ha creado, bajo la coordinación del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), un Sistema Nacional de Evaluación (SINE), cuyo objetivo primordial es introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades públicas como medio para fortalecer la capacidad de manejo gerencial del gasto y la inversión pública, así como el de constituirse en el principal instrumento para guiar la elaboración y evaluación de los Planes Nacionales de Desarrollo. Este sistema regirá de forma vinculante para todas las instituciones del sector público, siendo los Ministros y los Presidentes Ejecutivos de las Instituciones Autónomas los responsables del desempeño de su institución, en tanto que los Viceministros y los Gerentes actuarán como los enlaces oficiales ante MIDEPLAN y serán los responsables de implantar y garantizar la operatividad, calidad técnica y credibilidad de las autoevaluaciones en su institución respectiva.

El SINE estará conformado por dos módulos. El primero, integrará los mecanismos diseñados para la autoevaluación de las entidades públicas en lo que respecta a la gestión y resultados de la ejecución de las políticas, programas, proyectos y acciones bajo su responsabilidad. El segundo, integrará los mecanismos diseñados para la evaluación externa e independiente de esas acciones, proyectos, programas y políticas. Ambos módulos estarán conformados por las metodologías de evaluación, los sistemas de seguimiento y los correspondientes sistemas de información necesarios en cada caso. Para ser realmente efectivo como instrumento que permita mejorar la asignación de los recursos públicos, el SINE estará directamente vinculado, por medio de la Autoridad Presupuestaria y el Ministerio de Hacienda, con los procesos de definición de los lineamientos presupuestarios y su cumplimiento. De hecho, el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación viene a ser el complemento indispensable para el Programa de Reforma Presupuestaria que se impulsa desde el Ministerio de Hacienda y cuyo objetivo es, precisamente, facilitar una asignación más flexible y eficiente de los recursos públicos. Es la combinación de ambos procesos la que permitirá reorientar el gasto hacia aquellas áreas, instituciones y programas que no sólo reflejen las prioridades, sino que puedan además mostrar un desempeño satisfactorio con respecto al logro de sus resultados.

En efecto, la norma o la costumbre en el manejo de la cosa pública ha estado centrada en la administración de los *insumos*: cuántos recursos financieros existen en determinada institución o programa, cuántos o cuáles recursos humanos, cuántos y qué tipo de recursos físicos, etc. Pocas veces es posible avanzar desde la administración de los recursos hasta la contabilización de los *productos*: cuántas escuelas, cuántos kilómetros de carreteras, cuántas líneas telefónicas, cuántos pacientes atendidos, en fin, cuántos bienes y servicios fueron producidos con esos recursos.

Sin embargo, si el objetivo es realmente promover un sector público orientado al usuario, es necesario dar un paso más: de la administración de los insumos y la contabilización de los productos es necesario pasar a la verdadera evaluación de los *resultados*, es decir, determinar el impacto que esos productos tuvieron sobre los usuarios de los bienes y servicios públicos: ¿aprendieron los niños que fueron a las nuevas escuelas?, ¿son suficientemente transitadas las carreteras construidas?, ¿los pacientes atendidos recibieron una buena atención médica?, ¿están satisfechos los usuarios con la atención y los

bienes y servicios públicos recibidos?, en fin, se trata de saber si los bienes y servicios públicos producidos llegan realmente a la población meta, si su calidad es la adecuada, y su costo refleja la utilización eficiente de los recursos públicos. Este es el objetivo del Sistema Nacional de Evaluación, es decir, establecer el vínculo entre los insumos, los productos y los resultados de los programas y políticas del Gobierno.

Esto permitirá, además, instaurar un mecanismo mediante el cual aquellas instituciones o programas que logren cumplir los resultados esperados con un gasto corriente menor del presupuestado o con una reducción significativa en la planilla, es decir, aquellas instituciones que efectivamente aumenten sus niveles de productividad y eficiencia, reciban un reconocimiento pecuniario en el sentido de que puedan retener un porcentaje del ahorro logrado en el gasto corriente o los salarios, para canalizarlo hacia el gasto en inversión. Sin este tipo de incentivos es muy difícil que los jefes de las instituciones estén dispuestos a pagar el costo político y administrativo que implican los procesos profundos de reestructuración que se requieren.

C. Reforma de las finanzas públicas: base de la asignación de los recursos a las prioridades nacionales

Con el fin de optimizar la generación, asignación y utilización de los recursos que la sociedad destine al uso público, es necesario impulsar una profunda reforma en los dos grandes campos de la hacienda pública: el gasto y el ingreso. En efecto, ante las restricciones que impone el panorama fiscal en la mayoría de nuestros países, es preciso reconocer la necesidad de actuar en dos frentes: el estricto control del gasto público corriente y la modernización de la administración tributaria y la administración aduanera.

1. Reforma presupuestaria y racionalización del gasto

La elaboración de presupuestos y la administración de las finanzas públicas deben dejar de ser tareas rutinarias, para convertirse en el eje de la formulación de planes y programas de todo el sector público, con perspectiva de largo plazo, con una definición clara y precisa de objetivos, resultados y requerimientos, con la información adecuadamente presentada para el análisis de los responsables de la toma de decisiones, y para el seguimiento y control por parte de los organismos públicos y la sociedad civil en general. Para ello, el proceso presupuestario debe estar sistemáticamente relacionado con el Sistema Nacional de Evaluación, de manera que la asignación de los recursos públicos refleje, efectivamente, las necesidades de recursos de acuerdo con los insumos, los productos y los resultados de los distintos programas.

La política presupuestaria y sus instrumentos deben transformarse para que el control que se ejerce se concentre en los elementos estratégicos de la gestión estatal y para permitir una mayor discrecionalidad y responsabilidad por parte de las entidades ejecutoras del gasto público. La participación en esta instancia de las más altas autoridades de los Ministerios de Finanzas o Hacienda, de los Ministerios u Oficinas de Planificación, y de la Presidencia, debería reflejarse en el carácter realmente estratégico de la política presupuestaria, definiendo los grandes lineamientos presupuestarios y garantizando que las asignaciones correspondientes efectivamente respeten las prioridades definidas y los resultados obtenidos y no simplemente la rutina o -peor aún- las presiones del momento. La autoridad presupuestaria, en síntesis, debe dejar de ser un mero trámite o filtro de rutina para recortar el gasto, aprobando o rechazando esta o aquella plaza, aprobando o rechazando la compra de unos vehículos o unas computadoras más, para convertirse en un verdadero instrumento de gobierno, en el ente que compatibiliza la estrategia y prioridades definidas por el gobierno, con las políticas presupuestarias y la asignación de los recursos a esas prioridades.

En todas las instituciones públicas existen márgenes importantes de desperdicio, así como una excesiva concentración de los recursos en los renglones del gasto rutinario. Dadas las restricciones financieras existentes y los objetivos de maximizar el rendimiento de los recursos públicos, se debe impulsar una política sistemática en todos los ministerios e instituciones para reducir ese desperdicio y redirigir una porción de esos gastos rutinarios hacia gastos que reflejen efectivamente las prioridades de

Gobierno. Este esfuerzo puede significar dos cosas: la eliminación de ciertos renglones de gasto para generar ahorros que puedan ser utilizados en procesos de inversión o equipamiento, y en gastos efectivamente prioritarios, o la transformación de plazas de carácter administrativo o burocrático en plazas de carácter sustantivo, que aporten directamente a la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que cada institución debe producir.

2. Hacia la eficiencia y la justicia tributaria

El tema de los impuestos es siempre odioso. Todos quisiéramos que el Estado cumpliera plenamente con todo lo que esperamos de él, que construya más y mejores caminos; más y mejores escuelas, clínicas y hospitales; modernización de puertos y aeropuertos... pero quisiéramos que nada de eso signifique un mayor pago de impuestos, como si fuera posible *“hacer chocolate sin cacao”*. Es por eso que, en la mayoría de nuestros países, se hace necesaria la conformación de una estructura tributaria sólida, ágil y eficiente; capaz de financiar en forma sostenida la estructura social a la que aspira la sociedad, pero sin filtraciones o esquemas que permitan que unos paguen por otros y, sobre todo, sin que la carga mayor recaiga sobre los más débiles. Las reformas deben buscar romper el deterioro cíclico de los ingresos tributarios, el cual se explica no sólo por la aplicación de políticas de carácter temporal, sino por una estructura tributaria divorciada del nuevo modelo de desarrollo, ya que mientras vamos desmantelando las viejas estructuras tributarias centradas en los ingresos provenientes de aranceles y tarifas sobre el comercio exterior, no vamos construyendo una estructura alternativa, que corresponda a los signos de los tiempos.

En lo que respecta a los impuestos, es preciso impulsar una modernización tributaria que combine los criterios de la ética y la eficiencia, contribuyendo así a lograr un cambio cultural e institucional que nos lleve a comprender que evadir impuestos y defraudar al fisco debe dejar de ser visto como el mérito de algunos, para convertirse en crímenes contra todos. La estructura tributaria poco equitativa e ineficaz que suele predominar en nuestros países, es una de las causas directas de la crisis fiscal que enfrentamos en forma crónica: dada la ausencia de ingresos sanos, y enfrentados a las crecientes demandas de los distintos sectores de la población, Gobiernos que se mueven en un frágil entorno democrático, y hasta en un sólido entorno democrático, encuentran en el endeudamiento externo e interno la salida ideal -ideal en el corto plazo, fatal en el largo- para financiar el déficit que surge tanto de la insuficiencia de ingresos como de la irracionalidad de ciertos gastos. Con el tiempo, la deuda se ha ido transformando de un ingreso adicional... ¡en un gasto adicional! Hoy en día, el Gobierno de Costa Rica tiene que dedicar más de una tercera parte de su presupuesto al pago de intereses correspondientes a su deuda interna, es decir, un Gobierno que no presenta ya un déficit primario, un Gobierno que tiene ya los ingresos suficientes para financiar su gasto efectivo... sigue presentando un déficit superior al 3% del PIB como resultado del pago de intereses de deudas que, en el pasado, sirvieron como la falsa excusa para no enfrentar las responsabilidades tributarias.

Nuestras sociedades deben reconocer con claridad la necesidad de financiar en forma sana el gasto público. Pero es difícil lograr este convencimiento cuando la evasión campea a lo largo y ancho del espectro tributario. El establecimiento del delito fiscal, el dotar a la administración tributaria de las facultades legales para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, el establecimiento de sanciones pecuniarias y hasta penales que realmente desincentiven la evasión, son todas reformas de las que se ha hablado por mucho tiempo, pero que sólo recientemente se están introduciendo en la legislación de nuestros países. El impacto es difícil de exagerar: en Costa Rica, por ejemplo, se aumentó el impuesto de ventas de un 10% a un 15%, es decir, se aumentó el impuesto en un 50%. Con la legislación anterior, a duras penas se habría recaudado la mitad de ese aumento, pues la evasión se hacía aún más atractiva, y no existían instrumentos legales para combatir tal evasión. Con la aprobación de la Ley de Justicia Tributaria, que creó el delito fiscal, y con su aplicación efectiva y transparente, los resultados han sido notables: en los primeros meses, la recaudación del impuesto de ventas ha subido en casi un 90%. Sin esta reducción de la evasión ¿cómo justificar el aumento en el impuesto frente a quienes sí lo pagan?

Finalmente, las reformas en la estructura tributaria, y en el marco legal correspondiente, deben complementarse con una reforma igualmente profunda, y que suele ser tanto o más difícil de ejecutar, en la administración tributaria, incluyendo la simplificación de trámites, la eliminación de duplicidades, los controles adecuados y el incremento en la eficiencia, de manera que el costo de cumplimiento para el contribuyente-usuario sea menor. Ya que el tema es de por sí odioso, no contribuyamos a ello haciéndolo, además, engorroso.

D. Gestión innovadora de los recursos humanos: base de un servicio público profesional y responsable

La administración de los recursos humanos es una de las áreas vitales en las que se requieren reformas radicales para potenciar al máximo tanto el aporte social de cada uno de los funcionarios públicos, como su propia satisfacción laboral.

Esto requiere, en primer lugar, de un vuelco radical en los procesos de selección, formación y entrenamiento del personal del Gobierno y las instituciones públicas en general. Es necesario desarrollar una estrategia activa de capacitación y formación de los empleados públicos, para que todo funcionario pueda ser educado cíclicamente, tanto en los aspectos sustantivos de su trabajo técnico o profesional, como en elementos básicos del servicio público, la atención al usuario, la comunicación oral y escrita, técnicas organizacionales y de planificación estratégica, computación y -no menos importante- en aspectos culturales relativos a la ética de servicio, la eliminación de las barreras de género, especialmente en lo que respecta al acceso de las mujeres a los puestos directivos, el compromiso con los valores nacionales y una clara identificación con el desarrollo institucional.

Sin embargo, por sí sola la capacitación no basta. Es necesario diseñar nuevos instrumentos de administración de los recursos humanos en el sector público, en los que se combinen modalidades novedosas para remunerar el rendimiento y la calidad del trabajo, con un sistema eficaz y transparente de seguimiento y evaluación de los resultados de cada funcionario y de cada equipo de trabajo. El rendimiento de cuentas por parte de los funcionarios, de los equipos, de los jefes y los jerarcas institucionales, tiene que ser un componente fundamental de este esquema.

Las reformas de las políticas de empleo público, y de su marco legal e institucional, deben buscar una mayor flexibilidad y responsabilidad en la administración de los recursos humanos disponibles en el sector público. Los recursos humanos deben poder reasignarse, en cada momento, a aquellos procesos en los que su aporte sea mayor en términos de las prioridades sociales. Sólo así será posible avanzar en uno de los aspectos centrales para la construcción de un Estado más eficiente, cual es la redefinición gradual de la estructura interna del empleo público, la proporción entre las distintas categorías de funcionarios y los esquemas de remuneración de esas categorías; de manera que se promueva permanentemente una mayor profesionalización de los servicios públicos, una mejora sustancial en la calidad de sus funcionarios y una óptima asignación y utilización de los mismos. Los incentivos deben estar dirigidos no sólo a los funcionarios, sino también a los jerarcas y responsables de la administración pública en los distintos niveles; quienes son los responsables de proceder y garantizar la racionalización del personal a su cargo, sabiendo que eso redundará no sólo en un beneficio fiscal, sino también en un beneficio para el programa o institución en el que se implementen los cambios.

Esta mayor flexibilidad y racionalidad debe ir acompañada de una comprensión más clara de la responsabilidad fundamental del servicio público: no se trata de una responsabilidad con esta o aquella tarea, ni con este o aquel departamento o institución; ni siquiera es una responsabilidad para con el Estado, se trata de una responsabilidad para con los usuarios de los servicios públicos, una responsabilidad pública. Paralelamente, se desarrollarán programas de motivación que estimulen tanto el reconocimiento social a los servidores públicos como la propia satisfacción con un trabajo personal y socialmente relevante.

Finalmente, el Gobierno debe contar con una política salarial del sector público que supere la visión del corto plazo que surge tanto de las limitaciones fiscales del momento, como de las presiones

coyunturales de los distintos grupos de empleados públicos, y del peso relativo de las distintas instituciones. La política salarial debe estar enmarcada en el contexto de la estrategia global del Gobierno, y de la modernización institucional que se propone. En general, los salarios en el sector público -al igual que en el sector privado- deben ser salarios crecientes. Esto es así, en primer lugar, porque el costo de la vida también es creciente, lo que por sí mismo justifica la necesidad de que los salarios se incrementen de tal manera que se pueda mantener el poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores. Pero además, los salarios deben reflejar también el aumento en la productividad y eficiencia de los empleados públicos y servir de incentivo para que el sector público sea, en su conjunto, cada vez más eficiente y productivo. Es por eso que la política salarial debe estar regida por una visión integral en la que los aumentos salariales compensen los aumentos en el costo de vida y sirvan, además, de estímulo y reconocimiento de la productividad laboral.

Lógicamente, los incrementos salariales dirigidos a compensar el aumento en el costo de la vida, deben ser aumentos generales. Por ello tenemos que avanzar hacia la eliminación de diferencias odiosas e injustificadas que se reflejan en distintos niveles de ingreso para puestos similares o iguales en distintas instituciones públicas. El costo de vida no golpea más a los empleados de una institución que a los de otra, a los trabajadores más productivos que a otros. Por tanto, el componente compensador de la política salarial debe ser general. Por el contrario, los incrementos en el ingreso de los trabajadores del sector público, dirigidos a reconocer y estimular el aumento en la productividad, la eficiencia y la calidad del trabajo, no pueden ser aumentos generalizados, pues esta práctica no sólo es ineficaz sino que es injusta. Es por ello que se establecerán mecanismos para reconocer al funcionario o funcionaria pública de alto rendimiento, iniciativa, creatividad, honorabilidad y, sobre todo, al funcionario o funcionaria comprometido con dar el mejor servicio posible a los usuarios de su institución. Estos reconocimientos, al contrario de los que compensan el aumento en el costo de vida, no deben ser ni generalizados ni acumulables, pues el objetivo primordial es que sirvan como estímulo al rendimiento de los equipos y de los funcionarios individuales.

E. Modernización institucional: base de una gestión pública eficiente, de calidad, y orientada al usuario

La institucionalización de procesos que permitan tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se operacionalizan esas decisiones y la correspondiente reasignación de los recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente. Estos procesos, sin embargo, no son suficientes: es necesario impulsar transformaciones profundas en áreas, sectores, instituciones y programas específicos, de manera que efectivamente se concrete y generalice una nueva cultura de la eficiencia pública, una cultura que -como se señaló- ponga el énfasis en los procesos, en los resultados y en la calidad del servicio a los usuarios, más que en las tareas, las rutinas y las estructuras. Esto supone que el eje de la transformación de las instituciones públicas esté dado por el concepto de *responsabilidad* y el consecuente rendimiento de cuentas (*accountability*).

Este cambio cultural, así como la transformación legal que lo acompañe, deberán concretarse en transformaciones radicales tanto de la cultura y el marco legal y normativo que rige nuestra vida pública, como de las instituciones y sectores clave del Estado. Para lograrlo se requiere un proceso gradual pero sistemático de reconversión de esas instituciones, mediante el cual se avance hacia las formas administrativas y gerenciales más adecuadas para la ejecución eficiente, ágil y orientada al usuario. En este esfuerzo se combinan el desarrollo de una verdadera gerencia pública con el establecimiento de mecanismos que promuevan una mayor flexibilidad y autonomía para quienes corresponda la producción directa de los bienes y servicios públicos y, a la vez, que permitan un mejor seguimiento y evaluación de esos procesos. De esta manera, el rendimiento de cuentas podrá concentrarse en fomentar el cumplimiento eficiente de las metas y prioridades establecidas, en lugar de frenar la función pública recargándola de excesivos e ineficaces controles en los procesos intermedios.

En este contexto, los procesos de reestructuración institucional deben dejar de ser meros procesos rutinarios dirigidos solamente a justificar algún aumento de personal o pequeños acomodos administrativos, para convertirse en procesos que busquen la mayor eficiencia de esas instituciones. Como principio, toda reestructuración deberá partir de un ejercicio de planeamiento estratégico en el que se defina con claridad la *misión* de la institución o programa de que se trate, los objetivos que se persiguen, los resultados esperados, los recursos con que se cuenta o que se requieren y los procesos mediante los cuales se planea alcanzar los resultados y cumplir la misión. Es sólo con base en tales definiciones que podrá decidirse en forma adecuada cuál debe ser el proceso de reestructuración de cada institución o programa.

Algo que debe estar siempre claro es que la misión y los objetivos de una institución pública tienen un carácter eminentemente político: se refieren a la toma de decisiones, a la asignación de recursos, a la definición de qué bienes y servicios deben llegar a qué segmentos de la población, con qué calidad y a qué costo. La forma en que esos bienes y servicios se financien y se produzcan tiene que ser vista como un elemento instrumental, y nunca como el objetivo mismo de una institución pública. Gran parte del debate sobre reforma del Estado se ha visto malogrado por haberse centrado, precisamente, en este elemento lateral de la reforma: en qué cosas debe financiar y producir el Estado, en lugar de centrarse en cuáles decisiones sociales deben tomarse como decisiones colectivas desde el Estado. La forma en que estas decisiones se ejecuten, puede variar de acuerdo a las circunstancias internas y externas de la institución en cuestión, pero no constituyen su misión ni su objetivo.

Finalmente, esta reforma debe significar también que el Estado se concentre en las tareas que realmente corresponden con la función pública y las prioridades establecidas. Aquellas actividades, programas o instituciones públicas que ya no tengan razón de ser, que ya no respondan a verdaderas prioridades de la acción pública, deberán transformarse radicalmente: bien para asumir nuevas tareas que respondan a las prioridades actuales, bien para trasladarse al sector privado o, en algunos casos, simplemente para desaparecer. Los recursos públicos no sólo deben asignarse a las áreas prioritarias, sino que deben utilizarse con la mayor honorabilidad y la mayor eficiencia social. Bien lo puso don Pepe Figueres hace ya casi cincuenta años cuando, en la Segunda Proclama de Santa María de Dota dijo:

El hombre tiene ya medios de producción capaces de colocar en un plano elevado, material y espiritual, a todos los miembros de la comunidad. Los economistas de la Segunda República, en colaboración con todos los costarricenses de buena intención, sabrán aplicar estos medios para que desaparezca el espectáculo de las grandes mayorías empobrecidas por la ineficiencia y el privilegio.

Hoy, eso sigue siendo terriblemente cierto: la ineficiencia y el privilegio siguen siendo la fuente fundamental de nuestro subdesarrollo, y de la pobreza que aún afecta a miles de latinoamericanos. En el caso costarricense, como en otros, podemos decir que es mucho lo que hemos avanzado, y grande ha sido el papel del Estado y sus instituciones en promover el crecimiento económico y reducir la pobreza a menos de la mitad de lo que era entonces, mejorando en forma dramática todos y cada uno de los indicadores utilizados internacionalmente para valorar la calidad de vida de los habitantes de los distintos países. Pero queda mucho por hacer, y una parte fundamental de ese quehacer está, precisamente, en descubrir cuáles partes de ese mismo Estado, cuáles de sus instituciones, de sus programas y sus acciones, cuáles de sus reglamentos y procedimientos -y hasta cuáles de sus funcionarios- han sucumbido al problema que inicialmente pretendían combatir: la ineficiencia y el privilegio. Hoy, en el campo de la reforma del Estado, nuestra responsabilidad histórica es atacar con decisión tanto las fuentes de esa ineficiencia y esos privilegios, como las formas en que las mismas acogotan y desprestigian al Estado y al sistema político en su conjunto, y contribuyen a reproducir, en lugar de resolver, los problemas de la pobreza y el subdesarrollo.

No se trata, pues, de dismantelar el Estado y sus instituciones. Se trata de reconstruirlo, corrigiendo sus vicios, adecuándolo a las prioridades presentes y futuras, y ubicándolo en el contexto nacional e

internacional en que nuestra vida social se desarrolla. Los cambios que debemos impulsar son muchos y profundos, porque muchos y profundos son los cambios que deben darse para que los latinoamericanos vuelvan a tener el Estado que necesitan y merecen. Como dijimos, estos no son cambios fáciles de diseñar, y son aún más difíciles de ejecutar. En muchos casos, son cambios que tienen costos humanos importantes, en la medida que afectan desde las formas y costumbres de trabajo de nuestros funcionarios, hasta el empleo mismo de muchos de ellos: estos son costos que no podemos menospreciar, y a cuya solución o mitigación debemos prestar la mayor atención. Pero son cambios, además, que se prestan al ataque falaz, porque tampoco es fácil explicar que, sin estos cambios, entonces sí estaríamos abriendo las puertas a quienes de veras creen que el sistema político, el Estado y sus instituciones no ameritan ser remozados y fortalecidos, sino solamente desgastados hasta su irrelevancia.

Pero aún a pesar de estos problemas, debemos efectuar y consolidar estos cambios. Y debemos hacerlo porque sólo puede reformar verdaderamente el Estado quien cree en él, quien piensa que la acción pública sigue siendo indispensable para garantizar que las oportunidades estén abiertas a todos, que la eficiencia y la competitividad que rigen la integración con el resto del mundo, sean también asequibles a toda la población, para que esa integración hacia afuera fortalezca nuestra propia integración hacia adentro, nuestra unidad e identidad nacional. Es por eso, porque creemos en la función pública, en el Estado y sus instituciones, que estamos comprometidos con su reforma.

Bibliografía

- COASE, Ronald (1988). The Firm, the Market and the Law. Chicago. University of Chicago Press.
- COLCLOUGH, Christopher y James Manor (eds.) (1993). States or Markets? Oxford. Clarendon Press.
- DILULIO, John, Gerarld Garvey y Donald Kettle (1993). Improving Government Performance. Washington. Brooking Institution.
- GARNIER, Leonardo e Hidalgo, Roberto (1991). "El Estado necesario y la política de desarrollo", en GARNIER et al, Costa Rica entre la ilusión y la desesperanza. San José. Ediciones Guayacán.
- GORE, Al (1993). The Gore Report on Reinventing Government. Times Books.
- ILPES (1995). Reforma y modernización del Estado. Santiago. CEPAL
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1992). Reinventing Government. New York. Addison Wesley Publishing Co.

Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina *

Yehezkel Dror

1. La desilusión de América Latina ¹

América Latina ha sido una gran desilusión. Hace cincuenta años existía la opinión generalizada que América Latina sería el próximo continente en “despegar” y el Sureste Asiático ni siquiera se mencionaba entre los candidatos a grandes progresos económicos. Pero la realidad acabó con las expectativas: el Sureste Asiático se convirtió en una de las regiones de más rápido crecimiento que se hayan conocido en la historia y América Latina se quedó estancada. Es cierto que recientemente han habido señales de progreso en algunos países latinoamericanos, pero éstas pudieran fácilmente quedar en simples fluctuaciones y seguramente tras las esperanzas no justificadas, vendrán las desilusiones tal como ha sucedido frecuentemente en el pasado.

Si se tratara sólo de algunos países latinoamericanos los que se encuentran en situaciones de serio estancamiento inherente, no sería tan difícil de explicar. Cuando la mayoría de la población es de raza indígena, pobre, carece de educación y ha sido abandonada durante siglos, entonces no es fácil lograr un crecimiento económico rápido. Además, en ese tipo de situación en que el crecimiento económico necesariamente se concentraría en un comienzo en pequeños segmentos de la población, podría resultar contraproducente porque conduciría a un conflicto social y nos encontraríamos en un callejón sin salida.

No obstante, pese a las muchas diferencias radicales que existen entre los países latinoamericanos, todos comparten un mismo malestar, el estancamiento socioeconómico y político, con altibajos que no producen ningún cambio drástico en la situación básica.

Esta realidad llama aún más la atención cuando se estudian los países latinoamericanos y se observa que la situación “objetiva” es excelente en todos los sentidos y debería producir fácilmente un sociedad próspera. Este es el caso de Venezuela, que tiene una población relativamente pequeña y homogénea, élites altamente calificadas y una multitud de recursos naturales; sin embargo, Venezuela es una gran desilusión. Esto indica que por lo general, las causas del estancamiento en América Latina no son “materiales”.

Cada país latinoamericano es único y singular en muchos sentidos, de allí las explicaciones específicas para los tantos fracasos y algunos éxitos ocasionales. Sin embargo, en vista de que América Latina en su conjunto comparte el fracaso y pese a las diferencias entre los países, mi conjetura es que para lograr una explicación profunda del fracaso debemos estudiar a la Región en su conjunto. Sólo entonces podremos identificar las causas críticas del fracaso que pudieran ser vencidas, llevando a la mayoría de América Latina a experimentar una mutación, de la desilusión a un notable éxito.

2. Cómo explicar el fracaso

La búsqueda de las causas de la triste situación de América Latina produce múltiples explicaciones, pero ninguna de ellas totalmente satisfactoria. Es importante tener en cuenta que las causas no deben confundirse con los síntomas. La corrupción política es sin duda un notorio síntoma del malestar latinoamericano, pero no es su causa, sobre todo si consideramos que tanto en Europa como en el Sureste Asiático, lo que en el pensamiento occidental contemporáneo se califica como corrupción generalizada, no ha impedido la modernización rápida y el desarrollo socioeconómico y político exitoso.

(*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.
Traducido del inglés por Sabeth Ramírez, con la supervisión de David Edelman.

Me permitiré ilustrar mis conjeturas sobre las causas fundamentales del fracaso de América Latina con tres propuestas:

Primero, las tradiciones de España y Portugal, tal como se trasplantaron a América Latina y tal como continúan hoy día, constituyen una barrera al éxito socioeconómico y al desarrollo político. Causaron la declinación de España y Portugal (y los resultados negativos de las ganancias extraordinarias que también jugaron un importante papel en algunos países latinoamericanos, especialmente Venezuela). Para sobreponerse a estas tradiciones y transitar a la modernización, España y Portugal han tenido que integrarse a la Unión Europea, exponiéndose así a la infusión “obligada” de diferentes culturas socioeconómicas y políticas.

Más específicamente, los rasgos lusohispánicos de gobierno (*governance*) que fueron introducidos en América Latina y que hoy prevalecen, muy bien pudieran explicar el fracaso. Estos incluyen enfoques fuertemente legalistas y formalistas, combinados con características centralistas y autocráticas, junto con estructuras cuasi “aristocráticas” contrarias a los requerimientos del éxito socioeconómico que se alcanza bajo condiciones modernas y en culturas políticas democráticas.

En segundo lugar, América Latina no pasó por lo que Joseph A. Schumpeter denominó “la destrucción constructiva”². Ni las reformas religiosas ni la contrarreforma, ni las guerras en gran escala, las revoluciones sociales repetidas ni la ocupación extranjera causaron suficientes trastornos en las instituciones y redes sociales como para crear el espacio para forzar la innovación radical³.

En tercer lugar, la acumulación de capital ocurrió a destiempo, después de la internacionalización de las élites económicas, con el resultado que el capital producido en la región salió de América Latina en lugar de ser reinvertido en la Región.

Estas son sólo algunas conjeturas que ilustran las profundas causas del fracaso de América Latina. No obstante, es esencial definir la naturaleza de esas causas según se relacionan con los rasgos históricos fundamentales, como base para efectuar una seria consideración de los requerimientos de “Reforma del Estado”.

3. Las tareas del Estado

Se ha difundido ampliamente la especie que el Estado es cada vez menos importante y que el mercado tiene mayor capacidad de cumplir las funciones centrales de la sociedad. Sin embargo, esta versión “capitalista” de la “extinción del Estado” es falsa, al igual que lo fue la versión marxista. El cumplimiento de las diversas funciones sociales se logra mejor en condiciones cambiantes y a través de varias instituciones, entre las cuales el mercado es muchas veces más efectivo y eficiente que las jerarquizadas estructuras públicas en la gestión de las actividades económicas y en la entrega de algunos servicios. No obstante, las funciones críticas que fijan el rumbo de la sociedad para el futuro pueden y deben ser cumplidas únicamente por los gobiernos; las decisiones más críticas son del dominio legítimo y efectivo del gobierno central.

Un primer argumento a favor de esta propuesta obvia, aunque frecuentemente negada, es ideológico: en vista que la acción humana deliberada ejerce influencia sobre los futuros colectivos, éstos deben ser decididos por procesos democráticos y no por “manos invisibles” y los poderes económicos que se esconden tras ellas.

En términos de capacidad, el segundo argumento no es menos importante: sólo los gobiernos pueden desarrollar y supervisar la implantación de políticas globales sobre asuntos vitales que configurarán el futuro. En el orden latinoamericano, ejemplos de esto serían los siguientes (sin ningún orden de prioridad): la seguridad interna; los proyectos de infraestructura de gran escala; las políticas macroeconómicas; la expansión de los mercados a la vez que su regulación, incluyendo el empleo y las políticas industriales; la redistribución de la riqueza; la educación; la integración multiestatal y la reestructuración del poder constitucional, entre otros.

Las decisiones detalladas y la ejecución de estos asuntos deben también ser delegadas, y frecuentemente lo son, a niveles subnacionales de gobierno, a antes de la sociedad civil y al mercado, de conformidad con el principio de la subsidiariedad. En consecuencia, el alcance cuantitativo del gobierno (*governance*) podrá ser reducido, sin que de ninguna manera esto disminuya su importancia vital en lo cualitativo, sobre todo cuando existen profundas causas que impiden la transformación deseada de la sociedad.

Esta conclusión es inevitable cuando se requieren cambios en las tendencias y situaciones de la sociedad y los gobiernos quedan a cargo, para decirlo en pocos términos, de la “arquitectura social”. La Unión Europea es la mejor ilustración de este hecho: pese a todo lo que se diga acerca de “reducir el tamaño de los gobiernos”, las decisiones más críticas en cuanto a forjar el futuro se refieren al diseño y el desarrollo de la Unión Europea. Y éstas son decisiones del gobierno central, sujetas al apoyo y al control democrático.

América Latina desea pasar del estancamiento al progreso acelerado. Esto es algo muy distinto de la provisión rutinaria de servicios y de mejoras incrementales. Lo que se requiere es una redefinición de la trayectoria social hacia el futuro, mediante la asunción, por parte de los gobiernos centrales, de las funciones críticas de seleccionar las intervenciones que signifiquen un salto adelante, valiéndose de los procesos actualmente vigentes y actualizándolos al mismo tiempo.

Los gobiernos no son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social, ni son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. Sin embargo, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y la supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto es más cierto aún en América Latina, donde existen fuertes características socioculturales que impiden la transformación. Por consiguiente, no basta con “facilitar” los actores del cambio, es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo.

Esta tarea del Estado de hacer que ocurran las transformaciones sociales, es la que debería constituir el centro de los esfuerzos de “Reforma del Estado”.

4. Mejoramiento de las capacidades de la arquitectura social

No existe ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores tales como la democracia. Es cierto que todos los estados modernos cumplen algunas funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica. No obstante, los Estados cumplen diversas tareas, que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas. En vista de que en muchos aspectos importantes la incómoda situación de América Latina es única y singular, los atributos requeridos del Estado también en cierta medida deben ser únicos y singulares para poder ajustarse, bajo esas condiciones latinoamericanas, a los requerimientos de las tareas de arquitectura social por cumplirse.

Estas tareas “transformadoras” de los gobiernos, dirigidas a lograr grandes adelantos transitando desde el estancamiento hacia un rápido “ascenso”, en tanto enfrentadas a las causas de un fracaso singular, distan mucho de lo que usualmente preocupa a las teologías y de los esfuerzos tradicionales internacionales de “reinventar el gobierno” en Europa y Estados Unidos. Los requerimientos de grandes adelantos en América Latina difieren radicalmente de los esfuerzos por lograr la “eficiencia”, la “efectividad” y la “reducción del gasto público”. Requieren la toma de medidas que se apartan de las rutas usuales de la “reforma administrativa”. Igualmente, son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos pasados y presentes de “modernización del Estado” que se han observado en la Región.

Es cierto que casi todos los países latinoamericanos se dedican actualmente a renovar el gobierno (*governance*) de manera sustancial; incluyéndose en esto los pasos tomados en algunos países dirigidos a lograr grandes adelantos. La democratización y los cambios constitucionales asociados por una parte, y los pasos hacia la integración económica entre los países por la otra, caen claramente dentro de la

categoría de “arquitectura social” en el mejor sentido de la palabra. Demuestran que América Latina posee las fuerzas sociales, los dirigentes, la voluntad, las capacidades y las herramientas para dirigirse hacia logros significativos.

No obstante, la brecha entre las capacidades disponibles del gobierno y los requerimientos mínimos para adoptar políticas y acciones transformadoras sigue siendo enorme. Al menos que la reforma del Estado pueda reducir este déficit de capacidad, las probabilidades de una rápida transformación en América Latina - en tanto dependan de la acción humana colectiva - siguen siendo muy bajas.

Cuatro caminos resultan esenciales para mejorar radicalmente las capacidades gubernamentales de “transformación social”.

Primer Camino: Concentrar el poder para lograr una destrucción esencial y creativa, aunque dolorosa.

Segundo Camino: Desarrollar grandes estrategias de transformación, haciendo énfasis en poderosos “impulsores” selectos.

Tercer Camino: Implantar rápidamente “proyectos” seleccionados para remover los cuellos de botella y avanzar en la transformación.

Cuarto Camino: Seguir adelante con la cooperación y la integración multi-países.

Para emprender rápidamente estos caminos, se propone un enfoque de reforma del Estado de “radicalismo selectivo”, que implica un rediseño radical de los componentes críticos de la capacidad. Este enfoque requiere además la capacidad para tolerar los costos políticos y sociales de las reformas del Estado, operando dentro de las estructuras políticas básicas según son aceptadas en América Latina⁴, mientras que simultáneamente se va cambiando su desempeño y “cultura”.

Si se quiere seguir estos caminos, será necesario tomar una serie de medidas de reforma, las cuales pueden y deben ajustarse a las especificidades de cada país latinoamericano. No obstante, para ser, aunque sea un poco, “operativo”, ilustraré las posibilidades y las necesidades de reforma con respecto a cada camino sugerido, en forma de recomendaciones provisionales seleccionadas.

Primer Camino. Concentrar el poder para lograr una destrucción esencial y creativa, aunque dolorosa

América Latina no puede adelantar rápidamente si no se sobrepone a la “tiranía del status quo”: gruesas redes de interés que se aferran a estructuras económicas y políticas obsoletas y amplios grupos sociales que luchan, como se podría esperar, por conservar sus pocos derechos adquiridos. Por consiguiente, la reforma del Estado debe facilitar la concentración de poder esencial para una destrucción creativa y dolorosa, pero absolutamente necesaria.

Estoy dejando de lado las ventajas del autoritarismo iluminado, tal como se observa en algunos países del Sureste Asiático y tal vez en algunos casos latinoamericanos. Es demasiado peligroso y demasiado costoso en términos de valores humanos, además de que no sería aceptable en la democracia latinoamericana contemporánea. Sin embargo, sin infringir las reglas básicas de la democracia, es mucho lo que se puede hacer por mejorar la concentración legítima del poder, aumentando en principio el del Presidente, sujeto a ciertas salvaguardas. Por ende:

Primera Recomendación: Los presidentes deben ser elegidos por 6 u 8 años, con la posibilidad de ser reelectos por un período adicional de 4 años.

Segunda recomendación: Los presidentes deben ser autorizados para convocar nuevas elecciones para la legislatura, limitándose a un máximo de una vez cada dos años.

Tercera recomendación: Los presidentes deben ser autorizados para someter a referéndum las propuestas más importantes, limitándose a una vez por año.

Cuarta recomendación: Una mayoría de tres-cuartas partes de la legislatura debe estar autorizada para llamar a nuevas elecciones presidenciales, junto con nuevas elecciones de la propia legislatura.

Estas son las bases estructurales para la concentración del poder democrático que son esenciales para la destrucción creativa. Más importantes aún son las estrategias políticas apropiadas emanadas del Presidente, como por ejemplo la movilización de un amplio apoyo, desarrollando y presentando una visión realista que goce de credibilidad, adoptando políticas sociales que ofrezcan una red mínima de seguridad e impliquen una participación más diversificada y amplia en las principales decisiones y construyendo una estructura de apoyo de geometría múltiple que vaya más allá de los grupos de poder tradicionales.

Estas recomendaciones del arte de conducir el Estado quedan fuera del alcance de la “reforma del Estado”⁵, pero sirven para recordarnos que la calidad del gobierno (*governance*) incluye un “software” que se encuentra más allá de las reformas estructurales del “hardware”. No obstante, la construcción de capacidades para desarrollar las artes apropiadas para conducir el Estado es una de las principales especificaciones para la reforma del mismo (valga la metáfora de adaptarse al hardware moderno con software incorporado).

Volviendo a la reforma del Estado, las mejores artes de conducción del Estado sirven de muy poco cuando inevitablemente implican mucho dolor y mucho esfuerzo de “reestructuración”, a menos que el Presidente y otros políticos de primera línea estén totalmente libres de corrupción y de toda sospecha de corrupción. De allí que:

Quinta recomendación: Debe promulgarse y obligarse un código de ética estricto para los políticos electos y al mismo tiempo, compensarlos adecuadamente conteniendo los “costos” de la política. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y las acusaciones deben resolverse ante instancias jurídicas, con duras penas para los políticos en altos cargos que resulten culpables de corrupción.

Segundo Camino. Desarrollo de grandes estrategias para la transformación, centradas en “Impulsores” selectos y poderosos

La sustancia de las estrategias de transformación social apropiadas cae fuera del tratamiento que se le da a la reforma del Estado en este trabajo. Sin embargo, se ha logrado un hallazgo que reviste vital importancia para ese proceso: no existen opciones conocidas para lograr las transformaciones sociales deseadas en América Latina.

Numerosas personas e instituciones “creen firmemente” en una u otra solución mágica, siendo el “libre mercado” el remedio universal más promovido en la actualidad. Pero aún si el libre mercado pudiera por sí solo producir el milagro, lo cual es bastante dudoso, la mayoría de las sociedades latinoamericanas estallarían, entre otras razones porque no producen suficientes empleos para cumplir con la demanda y las expectativas.

Esto es bien conocido por los muchos líderes latinoamericanos sobresalientes; lo que sucede es que carecen de ideas respecto de políticas más prometedoras. Basta con hablar en privado con los dirigentes políticos y ganar acceso a sus reuniones cerradas, para enterarse que el verdadero problema de los muchos presidentes y ministros de gran calidad que allí existen es el de no saber qué hacer y que ellos sepan que no saben.

Más bien, quedan a merced de - y muchas veces hasta les “lavan el cerebro” - las instituciones y los asesores que hacen de gurús y que alegan tener una respuesta para todos los problemas. La “privatización”, “recortar el gasto público”, “combatir la pobreza”, el “desarrollo sostenido”. Todas éstas son fórmulas mágicas propugnadas por una variedad de modernos aprendices de brujo.

Tales tratamientos con frecuencia cumplen su cometido si se administran en dosis precisas y bajo una supervisión estricta. No obstante, constituyen lo que los griegos llamaban *pharmakon* - en las dosis correctas, sanan; si se administran en exceso, envenenan.

En el caso de muchos de los problemas críticos de América Latina, ni siquiera existe un *pharmakon*. De allí que, siguiendo lo que se mencionaba anteriormente, en países con poblaciones

crecientes, no existe idea alguna de cómo ofrecer empleo adecuado a la creciente generación en edad laboral, la cual será cada vez más exigente debido a que habrá recibido más educación o por lo menos habrá estado expuesta a la visión de una vida mejor tal como se ve en las imágenes de las telenovelas.

La Unión Europea, altamente desarrollada, también enfrenta problemas tales como el desempleo y la inmigración de países pobres, sin opciones prometedoras. Con mayor razón, el desarrollo creativo y la "invención" de grandes y novedosas estrategias de transformación social es esencial para América Latina. Podría ser de ayuda el aprendizaje selectivo de la experiencia de otros y el uso cauteloso de teorías y sugerencias existentes. Pero se debe ser muy escéptico respecto a las "soluciones estándar" y creativo en el desarrollo de las nuevas grandes estrategias.

La creación de grandes estrategias no es un atributo nato de los gobiernos. Los intelectuales libres, los teóricos universitarios, las instituciones independientes de investigación, etc., lo hacen mejor. Y América Latina los tiene en abundancia. En todo caso, los resultados hasta la fecha han sido muy poco adecuados. Por consiguiente:

Sexta recomendación: Se debe fomentar, ampliar y apoyar el pensamiento social independiente, también la experimentación sobre las grandes estrategias de transformación social, y los gobiernos deben someterse a un aprendizaje intensivo de estos esfuerzos.

No obstante, el gobierno también debe tomar parte en el desarrollo de las grandes estrategias, sobre todo en vista de que las capacidades para la solución de problemas sociales no han dado lugar a nuevas ideas adecuadas. En parte, esto debe lograrse trabajando de cerca con el funcionario que tomará la decisión al más alto nivel, dentro de lo que yo llamo "enclaves de excelencia profesional para el pensamiento sobre las grandes estrategias", protegidos de la política burocrática y de las incapacidades producidas por el entrenamiento académico. Por consiguiente:

Séptima recomendación: Deben establecerse unidades compactas de "planificación estratégica" en los despachos presidenciales, en interfaz estrecha con el Presidente y otros funcionarios con poder de decisión. Los profesionales de alta calidad que se desempeñarán en estas unidades deben formarse en programas de aprendizaje intensivo sobre los enfoques avanzados de transformación social y planificación de políticas⁶.

No obstante, a menos que los altos decisores, ellos mismos, tengan oportunidad de ocuparse en esa "contemplación política", hasta el mejor staff trabajará frecuentemente en vano. Por consiguiente:

Octava recomendación: Los Presidentes y altos ministros deben tener oportunidades para esa "contemplación" de modo de poder pensar en transformaciones estratégicas. Periodos de retiro de un par de días y estructuras adecuadas para talleres, ilustran esta modalidad.

Pero todo esto podría ser una *"fata morgana"* si la naturaleza real de la crisis es ignorada. Inevitablemente, los altos niveles de gobierno están bajo una constante presión de crisis, con emergencias que se manejan con estrategias de largo plazo inadecuadas.

Este es un error fundamental porque las crisis son también oportunidades, en la medida en que ellas frecuentemente permiten vencer obstáculos que ordinariamente son muy rígidos. Sin embargo, para utilizar las crisis como oportunidades se requiere una preparación esmerada, que incluye la paradójica necesidad de enfrentarlas con improvisaciones, pero pensando en estrategias profundas de largo plazo (no planes de contingencia, los cuales jamás son apropiados para crisis reales). Por consiguiente:

Novena recomendación: Se debe prestar mucha atención a la formación del Presidente y los principales ministros en capacidades para la gestión de crisis, involucrando estrechamente en ésto al personal de planificación estratégica.

Se haga lo que se haga, las unidades cercanas a las instancias centrales de adopción de decisiones no pueden concentrarse en el pensamiento político profundo, ya que se encuentran demasiado expuestas a las presiones y demandas del momento. Igualmente, ese personal no puede estar ocupándose en iconoclasias debido a los altos costos políticos que eso supone. Tampoco puede lograr

la masa crítica de disciplinas y experiencias múltiples que son necesarias para el desarrollo de grandes estrategias de transformación innovadoras. Por consiguiente:

Décima recomendación: Todo país debe tener aunque sea una “Organización de investigación y desarrollo de políticas” (*Think Tank*), que se dedique al análisis y al estudio independiente de políticas, con el fin de desarrollar las grandes estrategias de transformación con la ayuda de una masa crítica de personal multidisciplinario y de experiencia diversa, conjuntamente con una red pluralista que incluya los entes más prominentes de investigación y análisis.

En buen número de países latinoamericanos, los ministerios de planificación podrían ser transformados en organizaciones de investigación y desarrollo de políticas, luego de deshacerse de la necesidad de preparar planes macroeconómicos de cinco años que en el mejor de los casos son inútiles y que suelen ser contraproducentes. Pero esta posibilidad debe ser examinada en el contexto de cada país.

Si observamos la realidad, los países de América Latina se enfrentan a duras negociaciones con los organismos internacionales y las potencias mundiales. Con frecuencia, tales negociaciones resultan críticas para el país. América Latina está bien posicionada, ya que posee extraordinarios negociadores. Sin embargo, sólo unos pocos países latinoamericanos utilizan a cabalidad los conocimientos y las ideas disponibles para mejorar sus capacidades de negociación, desde los perfiles psicológicos y el análisis de juegos de lenguaje hasta la teoría del conflicto y los modelos de negociación. Por consiguiente:

Undécima recomendación: Los países latinoamericanos que participan en negociaciones muy importantes deben contar con una estrategia de negociación profesionalizada y un personal táctico que sirva de apoyo a los propios negociadores.

En el caso de algunos asuntos de política, el pensar y actuar juntos por parte de varios países latinoamericanos puede resultar bastante útil, haciendo mejor uso de los recursos limitados y de muchas oportunidades que se presentan para el aprendizaje común y la acción compartida. Por consiguiente:

Duodécima recomendación: Debe fomentarse el pensamiento y desarrollo de grandes estrategias de transformación sobre una base compartida entre múltiples países; incluyendo el establecimiento de una Organización Latinoamericana para la Investigación y Desarrollo de Políticas.

No obstante, todas estas recomendaciones pudieran ser en vano, aunque se implantasen en su totalidad, a menos que se alivie la carga de lo que metafóricamente se puede llamar las “mentes centrales de los gobiernos” en cuanto a asuntos de actualidad que son urgentes pero no verdaderamente vitales. Los estudios efectuados y disponibles sobre la administración del tiempo de los jefes de Estado indican claramente que la mayoría de ellos gastan gran parte de su precioso tiempo y energía en microasuntos, los cuales en un momento dado pueden ser muy importantes, pero seguramente no harán ninguna diferencia para el futuro. Esto es igualmente aplicable a los principales ministros y a funcionarios de alto rango.

De forma similar, las mentes centrales de los gobiernos en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulatorias y de provisión de servicios, quedando poco espacio para el pensamiento y la acción estratégicos. Es indispensable reducir dichas sobrecargas, transfiriendo lo que puede hacerse mucho mejor en otro sitio y así pasando por el camino hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación. Por consiguiente:

Decimotercera recomendación: Debe darse prioridad a la transferencia de las funciones del gobierno central a otros niveles de gobierno, a unidades y procesos no gubernamentales, a los mercados y a nuevos tipos de organismos de gestión semi-independientes, dentro de una amplia reestructuración del Estado, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

Tercer camino. Implantación rápida de proyectos seleccionados para remover los cuellos de botella y avanzar en la transformación

La rápida transformación de la sociedad requerirá una intervención selectiva con los principales “impulsores” del futuro, siguiendo el enfoque propugnado por Albert Hirschman, pero tomando medidas para reducir los efectos “antagónicos”⁷. Esto a su vez requerirá, adicionalmente a las grandes estrategias apropiadas ya mencionadas, buenas capacidades de seguimiento para poder identificar los principales cuellos de botella que deben necesariamente ser removidos si se ha de lograr la transformación acelerada. Por consiguiente:

Decimocuarta recomendación: Debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independiente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas. Los hallazgos y los pronósticos de esa función deben servir de insumo a la toma de decisiones, complementados por arreglos apropiados para presentar resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

Los avances hacia las transformaciones deseadas y la remoción de los cuellos de botella, con frecuencia requerirán del acceso a vías rápidas para pasar por las estructuras burocráticas. Intentar reformas en éstas toma mucho tiempo, supone altos costos políticos y muchas veces resultan inútiles. En consecuencia, los proyectos focalizados pueden ser preferibles para la reestructuración de algunas variables claves, tales como la educación, los mercados de capital, la privatización, la recaudación de impuestos, el mejoramiento de la seguridad interna, proyectos físicos de gran escala, etc.

Decimoquinta recomendación: Los principales impulsores y cuellos de botella deben ser manejados mediante un enfoque de proyecto, con estructuras separadas que operen de acuerdo a los principios de la gestión de proyectos. Debe fijarse una fecha de “cierre”, con posibilidades limitadas de prórroga.

Cuarto camino. Adelantar la cooperación e integración de multi-países

Existen muchos argumentos a favor de fortalecer la cooperación entre los países latinoamericanos dirigidos a realizar el sueño de Simón Bolívar de una nación latinoamericana unificada. Tampoco faltan los argumentos en contra, tal como la incompatibilidad de muchas economías nacionales, ventajas de la integración con países no latinoamericanos, como por ejemplo el TLC de Norteamérica, etc.

No obstante, la visión de este trabajo es diferente, ya que trata de reforma del Estado. Desde este punto de vista, el argumento básico para adelantar la cooperación y la integración inter-estatales puede resumirse como sigue:

En general, el Estado ha fracasado en América Latina. Los esfuerzos por reformarlo dentro de sus paradigmas básicos del pasado son dudosos, según se ha observado en el fracaso de muchos esfuerzos de reforma. En consecuencia, hace falta dar un salto desde los mismos fundamentos del Estado. El paso hacia la integración inter-estatal es precisamente un salto de esa naturaleza, y pudiera producir un nuevo tipo de estructura política muy superior para América Latina, mediante una mezcla de instituciones del Estado, sub-estados y supra-estados.

Pasar a una cooperación e integración inter-estatal cada vez mayor constituirá una “ruptura” con el pasado y vencerá las causas básicas del fracaso, según se mencionó anteriormente, sobre todo si las nuevas instituciones inter-estatales se construyen desde sus cimientos de forma de evitar una cultura demasiado legalista. Un “nuevo comienzo” permitirá además la llegada de las innovaciones hasta entonces impedidas por la tiranía del status quo dentro de los estados, contribuyendo así a la destrucción constructiva. Por consiguiente:

Decimosexta recomendación: Debe adelantarse rápidamente la cooperación e integración inter-estatal y al mismo tiempo construir instituciones multi-estatales capaces de aliviar la carga de tareas que los estados no pueden cumplir.

5. El enfoque de reforma del Estado mediante el radicalismo selectivo

Las dieciséis recomendaciones antes presentadas ilustran el enfoque propuesto de reforma del Estado mediante el radicalismo selectivo. En el centro de las reformas del Estado que se requieren no se encuentran la eficiencia, la efectividad, la provisión de servicios y la reducción del gasto público, sino las capacidades para participar en las transformaciones sociales. Puede ser necesario y costo-efectivo participar también en reformas “rutinarias” administrativas y del Estado, pero éstas deben ser secundarias a las reformas radicales que son importantes para promover las capacidades de participar en las transformaciones sociales.

Decimoséptima recomendación: Los esfuerzos de reforma del Estado deben concentrarse en las capacidades de participar en las transformaciones sociales, con el rediseño radical de variables claves seleccionadas que determinan dichas capacidades.

Moverse en esta dirección requiere abandonar los enfoques tradicionales de reforma y resistir las presiones externas que suelen acompañar a las teologías no apropiadas de reforma. Igualmente, hace falta establecer una unidad de reforma del Estado comprometida de lleno con el enfoque propuesto, capaz de implantarlo y que goce del apoyo pleno de los centros de poder político.

Decimoctava recomendación: Debe establecerse un proyecto compacto de reforma del Estado en la Oficina del Presidente, dedicado a mejorar las capacidades de transformación social a través de un enfoque radical de reforma y con capacidad para implantarlo.

6. Procura de los recursos para la reforma del Estado

Todos los propósitos quedan en nada si no se dispone de los recursos esenciales para reformar el Estado. El factor limitante no es el dinero, ya que las reformas aquí propuestas son sumamente costo-efectivas y además de muy poco costo en términos absolutos, si se las compara con cualquier pequeño proyecto físico. Hay, sin embargo, dos recursos esenciales que son muy escasos, vale decir, el apoyo del poder político sofisticado y profesionales de políticas estatales altamente calificados.

Las reformas propuestas en cierto sentido no presentan dificultades políticas. No tienen que ver con el despido de empleados, aunque no evitan la reducción del gasto público y esto puede ser necesario. Sin embargo, en otros sentidos sí resultan difíciles tanto política como psicológicamente. Las dificultades, en orden ascendente, son las siguientes:

Requieren vencer teologías de reforma ampliamente aceptadas. Esto incluye algunas que son sostenidas, propugnadas e impulsadas por actores internacionales muy poderosos, así como por profesionales bien establecidos. Producen un giro en el equilibrio del poder dentro de la política y del gobierno (*governance*). Más difícil aún, requieren cambios de interfaz entre el poder y el conocimiento, con el resultado que las consideraciones profesionales ocupan un mayor espacio que el juicio político.

El último punto requiere ser enfatizado. La mayoría de las principales propuestas convencionales no intervienen los procesos de juicio político en los pasillos del poder. Las propuestas de reforma política sí tienen un impacto directo sobre los políticos de alto rango, tal como se discutió ampliamente y se realizó en América Latina. Pero la mayoría de las reformas políticas tratan con temas que los políticos conocen bien y saben administrar.

No obstante, mejorar las capacidades para participar en la arquitectura social, tal como se propone en este trabajo, penetra las esferas “privadas” del arte de gobernar y del juicio político en su más alto nivel e inyecta nuevos elementos que suelen contradecir la cultura política prevaleciente. Por consiguiente:

Decimonovena recomendación: Se debe ir acumulando un sofisticado y fuerte apoyo político para las reformas.

Esta recomendación es más un deseo que una recomendación operativa. Si no existe una fuerte voluntad política para participar en la reforma del Estado propuesta y si la voluntad política no es

sofisticada respecto a la necesidad de pasar a una interfaz diferente entre el poder tradicional y los nuevos tipos de conocimiento-poder, entonces resultará sumamente difícil avanzar por el camino propuesto.

Sin embargo, si existe el apoyo y la comprensión a alto nivel, se puede ir logrando un apoyo político y un esclarecimiento más generalizado. Esto nos lleva a un tema que merecería un estudio propio: la necesidad de mejorar a los políticos ⁸. En todos los aspectos del mejoramiento de las capacidades para gobernar y mejorar la política, se requiere el mejoramiento de los políticos. Esto es algo que debe emprenderse ampliamente, comenzando con las normas electorales y pasando por la supervisión de la salud y el estado mental de los políticos de más alto nivel. Pero en cuanto aquí nos concierne, con un enfoque más limitado intentaremos ilustrar lo que se debe y se puede hacer.

Vigésima recomendación: Deben establecerse “colegios universitarios de política” nacionales y multi-nacionales, donde los políticos y otros funcionarios que formulan o influyen la formulación de políticas, puedan permanecer por períodos de una a seis semanas para considerar en profundidad y con la ayuda de insumos apropiados, los principales temas de actualidad relacionados con la transformación social, incluyendo las más importantes necesidades en materia de reforma del Estado.

La propuesta de dotar a los políticos de oportunidades estructuradas para contemplar la política contraviene a lo convencional, aunque es absolutamente esencial y en realidad no es difícil de ejecutar. Por lo contrario, la necesidad de entrenar a los funcionarios gubernamentales ha sido ampliamente reconocida y se dedican muchos recursos a esta actividad. Pero los profesionales de alto nivel que se requieren para las recomendaciones aquí presentadas son muy escasos.

Un médico pasa unos siete años de estudio a tiempo completo y de pasantías y luego se le exigen otros tres años para convertirse en “especialista”. Sin embargo, la transformación social y otros campos políticos son mucho más complejos que la medicina. Si pensamos un poco y no nos permitimos caer en los hábitos convencionales, no tenemos más remedio que asombrarnos por el hecho que a los altos funcionarios de gobierno no se les exija un largo entrenamiento y aprendizaje, por lo menos igual que a los médicos.

Veamos las cosas desde un punto más positivo: Las capacidades para participar en transformaciones sociales y en actividades complejas del Estado en su conjunto requiere todo un cuadro central de profesionales entrenados a muy alto nivel. Cualitativamente, un “personal de alto nivel profesional” compuesto por 100 a 300 personas, debe ser suficiente en la mayoría de los países latinoamericanos para encargarse del crítico campo del desarrollo de estrategias de transformación y de funciones de gestión de proyectos ⁹. Sin embargo, este personal debe ser distinto en lo cualitativo de todo el personal que actualmente está disponible o entrenándose.

Vigésimoprimera recomendación: Debe desarrollarse un personal profesional de alta calidad. A largo plazo, esto requerirá un aprendizaje profesional multidisciplinario muy avanzado, que por lo general no existe en la actualidad. Debe comenzarse de inmediato con el mejoramiento de los mejores cuadros hoy disponibles, sometiéndolos a programas de entrenamiento intensivo, para enfrentar las necesidades más urgentes ¹⁰.

Notas

¹ Este trabajo es aplicable a América Latina, con algunas ideas, añadidas y ajustes, de mi libro The Capacity to Govern: a Report to the Club of Rome (La versión en español fue publicada en diciembre de 1994 por el Círculo de Lectores y Galaxia Gutenberg, Barcelona, con el título "La capacidad de gobernar: Informe al Club de Roma". La edición latinoamericana fue publicada en marzo de 1966 por el Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.)

² En su libro Capitalism, Socialism and Democracy (Nueva York: Harper and Row) 1942, capítulo 9 (Traducción española: Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona: Orbis, 2 vols. Biblioteca de Economía, 4-5).

³ Compárese Mancur L. Olson, Jr. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities (New Haven: Yale University Press), 1982.

⁴ Es así como paso de lado a la interrogante hipotética de si no sería mejor para América Latina un sistema parlamentario con gabinete, en lugar de los sistemas presidenciales. Por ej., véase Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., Failure of Presidential Democracy, Vol. 1: Comparative Perspectives; Vol. 2: The Case of Latin America (Baltimore: Johns Hopkins University Press), 1994.

Debo agregar que no solamente no resulta práctico abandonar los sistemas presidenciales en América Latina, sino que los sistemas presidenciales en principio se ajustan bien a las necesidades de América Latina, pese a que su funcionamiento en sí necesita ser reformado. Lamentablemente, es poca la documentación que presenta buenas ideas operativas sobre cómo mejorar los sistemas presidenciales latinoamericanos para que funcionen mejor.

⁵ Esto se tratará en mi libro The Superior Ruler: Mirrors for Political Leaders, en preparación.

⁶ El lector interesado podrá recibir del autor algunos ejemplos de talleres de trabajo sobre planificación política avanzada, tanto para profesionales de alto nivel como para los políticos; los ejemplos son producto, entre otros, de talleres similares efectuados en América Latina.

⁷ Tal como propugnó por primera vez en su libro The Strategy of Economic Development (New Haven: Yale University Press), 1958 y revisado en Rival Views of Market Society and Other Recent Essays (New York: Vikings), 1986.

⁸ Véase La Capacidad de Gobernar, op. cit., capítulo 12, y el trabajo del autor "School for Rulers" en Kenyon B. De Greene, ed. A Systems-Bases Approach to Policymaking (New York: Kluwen), 1993, pp. 139-174.

⁹ El Indian Administrative Service, que proporciona el personal para todas las posiciones de alto nivel de gobierno de la Unión y el Estado de India, tiene menos de 6000 miembros. Como élite profesional del Estado, el Indian Administrative Service tiene mucho que enseñar, pese a que también está necesitado de algunas reformas urgentes.

¹⁰ Para propuestas detalladas, véase el trabajo del autor: "A Delta-Type High Civil Service for the 21st Century", en preparación.

Recomposición de actores en programas sociales: Consideraciones desde la experiencia latinoamericana*

Martín Hopenhayn

1. Modernización del Estado Social y gestión comunitaria

Desde hace alrededor de una década se viene enfatizando la necesidad de mayor eficiencia para utilizar el gasto social, de mejor coordinación entre distintos sectores sociales del Estado, de mejor información para focalizar, evaluar y corregir dinámicamente los programas de apoyo a los grupos más pobres, y de mayor agilidad para frenar el deterioro social y revertir la inercia burocrática. A estos rasgos suele aludirse cuando se habla de la modernización del área social del Estado. Se trata de combinar un ideal de gestión social, técnicamente actualizado, con un ideal de integralidad o acoplo multisectorial en torno a Fondos o Programas que puedan operar como ejes catalizadores.

La idea de focalización ha querido responder a este imperativo de modernizar y racionalizar el Estado Social, toda vez que se trata de racionalizar el sistema de apoyo social del Estado a los sectores más pobres mediante una mayor agilidad en las operaciones, mayor eficiencia en el uso de los recursos (sobre todo por reducción de costos de gestión y de ejecución), y un uso más tecnificado de la información social en función del impacto del gasto sobre el bienestar de los beneficiarios. La focalización en los sectores más pobres intenta también revertir un patrón clientelar de asignación de recursos por otro de racionalidad social en función de los grupos más vulnerables.

Del lado de la comunidad, se busca complementar la racionalización de la acción pública con una **demanda social racionalizada**. Se trata de buscar en la comunidad misma la capacidad para organizarse y traducir sus demandas en proyectos y programas, que a su vez impliquen un aumento sostenido de la productividad de los beneficiarios. Esto plantea una tarea de orden político-organizativo, a saber: desarrollar en los sectores populares la capacidad para presentar, gestionar y ejecutar proyectos de **promoción social**, vale decir, que traduzcan el tradicional sesgo asistencial en un sesgo de inversión productiva. Cuanto más puedan desplazarse del enfoque asistencialista al enfoque productivo los recursos públicos de apoyo a los sectores pobres, más se orientan también a revertir las condiciones de pobreza y mayor es su eficacia integradora.

El privilegio de ciertas áreas sobre otras en las políticas selectivas debe pensarse también según la temporalidad que se considera, vale decir, como **emergencia social** en el corto plazo y/o como **inversión social** en el mediano y largo plazo. Según el horizonte temporal en juego, distintas serán también las prioridades asignadas a la construcción de una demanda ciudadana y a la modernización del aparato social del Estado. El tránsito del Fondo Social de Emergencia al Fondo de Inversión Social en Bolivia puede constituir, en este sentido, un ejemplo pionero y paradigmático. Mientras la política social de emergencia y corto plazo puede privilegiar transferencias directas y tiene un rol compensatorio y protector sobre los grupos más afectados por la crisis, la política social de mediano y largo plazo implica una reforma de la estructura de funcionamiento y gerencia del aparato institucional que maneja los programas sociales, y la incorporación de los actores-beneficiarios en los procesos decisivos.

En síntesis, la orientación del gasto social en función de una demanda racional por programas de promoción social tiene un doble objetivo. En términos estrictamente técnicos, facilita el trabajo de gestión y ejecución al aparato social del Estado, en la medida en que descarga parte del trabajo sobre los propios beneficiarios; y contribuye a una mayor diligencia y desconcentración en las decisiones y acciones. En términos políticos, implica reemplazar los sesgos clientelares y paternalistas del apoyo social tradicional, por mecanismos más democráticos y participativos.

(*) Documento preparado para el Taller de Expertos "Participación de la Sociedad Civil en Programas Sociales", coauspiciado por el CLAD y la AECI. Caracas, 24 al 26 de abril de 1995.

2. La movilización de actores múltiples en nuevas modalidades de política social

Pero la asignación de recursos públicos contra demandas o proyectos de los beneficiarios organizados no tiene necesariamente un efecto focalizado hacia los más pobres, pues no son éstos los que con mayor frecuencia y visibilidad demandan recursos a los organismos pertinentes. En el caso de los Fondos en Bolivia esto trató de resolverse en el Fondo de Inversión Social (FIS) utilizando un sistema de promoción como instrumento para orientar la demanda hacia áreas de mayor pobreza, mediante una iniciativa de **promoción activa**¹.

Otro elemento que destacó en el caso de los Fondos en Bolivia fue el incentivo a la demanda de grupos y proyectos pequeños, pues muchas veces los más pobres se nuclean en torno a iniciativas de micro-escala. Para efectos administrativos es más simple y diligente el manejo con una demanda social que proviene de grupos más organizados, extensos, y que presentan proyectos de mayor escala. Sin embargo, los Fondos y programas masivos deben también sensibilizarse a las organizaciones más pequeñas, y tratar de coordinar bancos de proyectos de micro-escala que son planteados desde los sectores más dispersos y de menores recursos.

Sea vía Fondos Sociales o a través de programas especiales de apoyo a sectores pobres, en años recientes la región abunda en iniciativas que buscan reorientar la política social. En este contexto, los operadores públicos deben responder todavía a varias exigencias: optimizar el impacto directo en el uso de los recursos; combinar acciones de apoyo con acciones de promoción social; acercar el Estado Social a demandas de la propia sociedad civil (y sobre todo de los pobres); y coordinar/movilizar agentes diversos en la acción de apoyo y promoción social.

En la experiencia de Bolivia, el Fondo de Inversión Social ha tenido entre sus objetivos operar como brazo ejecutor de políticas fijadas por ministerios del sector social, y hacer de coordinador e intermediario de las ONGs, a fin de convertirse en catalizador de esfuerzos que hasta entonces permanecían dispersos. A ello se agrega la importancia concedida a su línea de Promoción como instrumento para incentivar, en las zonas más pobres, la demanda de apoyo desde la comunidad hacia el Fondo. Con todo ello se busca integrar la política sectorial, la red de apoyo solidario privado, y la movilización por demandas de los propios beneficiarios. Si bien es muy osado erigir el Fondo de Inversión Social en paradigma, su trayectoria sugiere un corolario: la coordinación sectorial desde un organismo desburocratizado permite garantizar, al menos en cierta medida, que las obras y los servicios financiados tengan continuidad y puedan integrar planes de desarrollo sectorial.

Una función similar quiso cumplir también el Programa de la Red Comunitaria de Atención Infantil en Ecuador², que fue en el pasado gobierno un programa nutricional-educativo con base en centros comunitarios, dirigido a niños pre-escolares y a sus madres, asentados en zonas de pobreza rurales y urbanas. Dicho Programa se propuso operar como foco de integración de energías sociales e institucionales. Para ello se planteó también objetivos y acciones que incluyen la movilización de la comunidad y la coordinación inter-agentes. Entre estos objetivos destacan los siguientes:

- i) Optimizar las redes de movilización social de las organizaciones populares, los comités de padres, las cooperativas, grupos de interés, organizaciones juveniles y femeninas, para propiciar la participación e integración de servicios y con el objeto de mejorar el desarrollo infantil.
- ii) Articular las acciones y programas con otras organizaciones estatales y privadas, orientadas al mejoramiento del ingreso, dotación de servicios básicos, alfabetización y educación básica, atención primaria de salud y abastecimiento de alimentos de primera necesidad, con el fin de incidir en las condiciones de vida de la familia y la comunidad.
- iii) Coordinar con los gobiernos seccionales, Consejos Provinciales y Concejos Municipales, para ligar las instituciones y organizaciones populares a fin de consolidar acciones puntuales como el diagnóstico de situación de los ambientes concretos que rodean al niño, adecuaciones de locales, equipamiento y seguimiento de actividades.

De este modo, la Red Comunitaria ha podido nuclear el esfuerzo de varias instancias estatales: el Ministerio de Bienestar Social, el Instituto Nacional del Niño y la Familia, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, y los otros tres ministerios que integran el Frente Social. Con esto no sólo buscó incrementar la cobertura de niños atendidos, sino también optimizar la capacidad no utilizada e incorporar otros programas de atención no convencional a fin de ir creando un sistema nacional de atención a la infancia **en torno a** un Programa-núcleo, cual es el de la Red Comunitaria. También se recurrió al mecanismo de subcontratación con entidades y organizaciones de la sociedad civil y de gobiernos locales acreditados, con objeto de descentralizar funciones y movilizar agentes.

Otro programa social que movilizó agentes múltiples para su ejecución (oferentes, beneficiarios y ejecutores) lo provee el Programa Beca Alimentaria de Venezuela, que ha suministrado subsidios para alimentos a los niños que asisten a escuelas asentadas en zonas consideradas pobres³. Dicho Programa aprovechó una infraestructura montada, se apoyó en el sector financiero y comercial privados para ejecutar las transferencias, incorporó la estructura ministerial, y enfrentó simultáneamente problemas de nutrición y de asistencia escolar⁴. Para atender a más de dos millones y medio de beneficiarios, el Programa ha utilizado y movilizó la estructura organizativa preexistente en el Ministerio de Educación, evitando crear una burocracia pública adicional y reducido los costos de operación del Programa. Por otro lado, el uso de la Red Bancaria y la Red Comercial del sector privado en las transferencias eliminan no sólo la necesidad de crear estructuras organizativas adicionales para cancelar los beneficios en dinero y en especie, sino también los riesgos y costos de operación que ocasionaría el manejo del dinero, así como el almacenamiento, la conservación y distribución de alimentos. Al mismo tiempo, se moviliza a bomberos, policía y defensa civil, quienes se hacen presente los días de los operativos de pago y entrega de alimentos para prestar ayuda logística, organizativa y de resguardo de la ciudadanía⁵.

3. La movilización de actores múltiples en programas de apoyo y promoción social de los pobres rurales

Las políticas de apoyo productivo a los pobres rurales constituyen un eje medular para superar la pobreza, y esto por varias razones: i) porque los pobres rurales son, por peso relativo y condición social, uno de los grupos-objetivo centrales en políticas selectivas anti-pobreza en la región; ii) porque son un factor central de **reproducción** de pobreza, hacia adentro y hacia afuera; y iii) porque su inserción en procesos de modernización depende en gran medida tanto de su capacidad de movilización frente al Estado y frente a proveedores de recursos productivos, como del acceso que puedan tener a los eslabones del mejoramiento productivo **sostenido** (crédito, recursos naturales, tecnología, mercados, etc.).

Conforme a un estudio sobre el Programa DRI en Colombia⁶, existe en las instituciones ejecutoras de este Programa también la doble necesidad de articulación inter-agentes y de movilización de la propia comunidad en el desarrollo de los programas. Los pequeños productores que constituyen el grupo-beneficiario de los programas en cuestión reconocen la importancia (y la dependencia) respecto de un conjunto diversificado de servicios, para lo cual requieren relacionarse con instancias públicas igualmente diversas: asistencia técnica, crédito, bancos de maquinaria, información de precios para mejor articulación con el mercado, servicios de comercialización y transformación de los productos. Además requieren equipamientos colectivos que condicionan la productividad -servicios de acueductos, electrificación rural, caminos vecinales, distritos de riego, centros de salud y escuelas-.

El apoyo a la sustentabilidad de los pequeños productores rurales (con un criterio de promoción más que de mera asistencia) requiere, pues, de una instancia de coordinación entre beneficiarios y proveedores de servicios, que compatibilice la amplia gama de instrumentos requeridos por la comunidad. Esta instancia intenta constituir el conjunto de programas de Desarrollo Rural Integrado:

un organismo desburocratizado, que moviliza agentes múltiples y que trabaja en estrecha vinculación con la propia comunidad de beneficiarios.

Sector privado comercial, privado solidario, estatal-central y estatal-local constituyen una red de apoyo requerida para atacar simultáneamente los distintos nudos de la cadena productiva. Un estudio sobre manejo de microcuencas en la zona andina de Cusco ⁷, enfatiza la necesidad de incorporar las escuelas rurales y las universidades regionales para desarrollar y diseminar nuevas formas de tratamiento de aguas y de cultivo de huertos y granjas experimentales. Otro estudio sobre microcuencas hidrográficas en el Brasil ⁸ señala que uno de los elementos que más ha contribuido al impacto del programa ha sido, precisamente, la coordinación entre distintos niveles: comunitario, municipal, estadual y nacional, así como la coordinación entre distintos niveles de programación y asesoramiento en las diferentes fases del Programa de ejecución. Para el caso del DRI en Colombia, el estudio citado sugiere conformar en la instancia municipal Comités Municipales de Desarrollo Rural que permitan hacer de nexo entre la comunidad organizada, el municipio (como unidad básica de planificación) y el Sistema Nacional de Planificación. En el caso del Proyecto de Microcuencas Hidrográficas en Paraná, Brasil, el programa de asistencia técnica cuenta con la participación coordinada de la Empresa Paranaense de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER/PR); las cooperativas agrícolas, representadas a nivel estadual por la Organización de Cooperativas del Estado de Paraná (OCEPAR); empresas de asistencia técnica, representadas por la Asociación de las Empresas de Planificación del Estado de Paraná (APEPA); empresas de fomento; y prefecturas municipales.

Un estudio consultado sobre el caso del Programa Nacional de Solidaridad de México ⁹, muestra el apoyo a iniciativas en que las organizaciones sociales y/o comunidades son quienes presentan sus propias estrategias y métodos de trabajo, participan en el diseño, la toma de decisiones, la ejecución, el seguimiento, el control y la evaluación de los proyectos concertados. La participación también se expresa como aporte de recursos y materiales de la región, y vigilancia en el manejo de apoyos para asegurar que se beneficie quien más lo requiere (una suerte de contraloría social). En las comunidades campesinas o indígenas, y entre las colonias populares, se forman comités a partir de la concertación entre la comunidad y el Programa Nacional de Solidaridad a nivel local, para realizar proyectos y programas que la comunidad decida. Estos comités se eligen en asambleas públicas y se coordinan con las autoridades para definir proyectos, ejecutar, planear, estimar costos y reinvertir. Para fines de 1991 existían registrados 82.160 comités de solidaridad en los 31 estados del país.

También los Fondos de Apoyo a la Producción, y el Programa de Empresas de Solidaridad, ambos del Programa Nacional de Solidaridad de México, operan con esta lógica **de competencia democrática en la oferta de proyectos**. Los sujetos del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad son mexicanos de escasos recursos, que se organizan para impulsar proyectos productivos viables y rentables, y no cuentan con fuentes alternas de financiamiento. Este programa busca asociarse con los grupos organizados para crear o consolidar sus empresas mediante el aporte de capital de riesgo, o de esquemas de crédito, o de ambos. Ello se acompaña de asistencia técnica para identificar el proyecto de inversión, pero la iniciativa debe partir de los grupos o las propias comunidades interesadas. El Programa de Empresas de Solidaridad se ha constituido en un importante instrumento para asesorar a los grupos de beneficiarios potenciales en diseñar y gestionar proyectos viables, aportando apoyo a su vez para compensar la insuficiencia de créditos preferenciales, para articularse con los mercados, y para el desarrollo de la capacidad de gestión y empresarial.

El cruce entre un sistema coordinado de apoyo a programas participativos (vía ONGs con municipios), y **un sistema de oferta de recursos y servicios contra demanda** (vía Fondos de Inversión o programas de Desarrollo Rural Integrado, y con una demanda traducida a capacidad para gestionar proyectos productivos de parte de los propios beneficiarios organizados), constituye un eje de rearticulación de los programas sociales para enfrentar la pobreza rural.

4. Pobres urbanos y políticas de apoyo productivo

Dado que la pobreza urbana se asocia cada vez más a la informalidad productiva, la política social de apoyo a los sectores populares urbanos requiere orientarse más a la promoción productiva de los actores excluidos de la economía moderna. La importancia proporcional de la informalidad y de la microempresa en el empleo urbano y en la pobreza urbana están ampliamente documentadas en América Latina. En Colombia, por ejemplo, el Estado reconoció en 1984 la existencia de la microempresa como el componente principal del sector informal, y como factor que articula y dinamiza las relaciones de mercados con el sector formal, generando empleo e ingresos para una amplia franja de la PEA ¹⁰. Para 1990 la microempresa en Colombia absorbía el 24.7% de la PEA (empresas de hasta 10 trabajadores), y componían el 87.3% del total de establecimientos. De allí que se haya convertido en área prioritaria de acción en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y que el Estado haya convocado a distintas entidades públicas y privadas que realizaban acciones de apoyo a la microempresa, a fin de obtener mayor impacto y cobertura mediante un elemento de articulación, como ha sido el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa ¹¹.

En El Salvador, según información oficial el porcentaje de PEA urbana informal aumentó desde el 37.5% en 1988 al 50% en 1989, estimándose en 52.4% para 1990 ¹². Por otra parte, el 54% de la población ocupada en 1989 en dicho país se registró en empresas con menos de 4 personas y, de este contingente, el 31% se ocupó en empresas de una sola persona. Respecto de los cuentapropistas, se estima que alrededor del 60% se encuentra bajo la línea de pobreza. Esto explica que, para dicho país, los beneficiarios de los programas de las instituciones en materia de capacitación, asistencia técnica y crédito individual o solidario, son: población ocupada o subocupada en el sector informal en actividades por cuenta propia y vinculada a microempresas; con bajo nivel de ingreso, bajo nivel educativo y sin acceso a crédito formal para emprender actividades productivas; y con conciencia de que requiere de oportunidades que no tiene para su desarrollo empresarial.

Imperativos como los de "productividad" y "competitividad" comienzan a privar en programas masivos de apoyo a la actividad de las microempresas. No significa que valores como el apoyo solidario o el alivio a la pobreza queden desplazados por la primacía de una lógica empresarial, sino que en los segmentos urbanos de baja productividad **no puede prescindirse ni de la lógica de la productividad ni de la lógica del apoyo a la pobreza**. Tampoco significa que la capacitación y las acciones de apoyo a la microempresa deban apuntar a su crecimiento para convertirla en pequeña o mediana empresa; no es imprescindible para cualquier microempresa aumentar su tamaño sino sus **ingresos** por vía de mayor productividad, rentabilidad y competitividad. En el caso de los programas de apoyo a la empresa informal, esto implica que, de no considerarse y evaluarse las condicionantes objetivas de la inversión institucional, del costo individual del beneficiario y del entorno institucional en capacitación y asistencia técnica, la rentabilidad y competitividad del esfuerzo para generar autoempleo o crear/fortalecer microempresas puede tener un impacto muy reducido en la productividad.

Todo lo anterior obliga a articular distintos agentes institucionales en el impulso a programas productivos para dicho sector. La concurrencia de agentes diversos es tanto más requerida cuanto más se quiere combinar una política anti-pobreza con políticas productivas. En este marco, durante los últimos años han cobrado mayor peso el siguiente tipo de acciones concertadas:

- servicios y programas estatales de capacitación que preparan y orientan en oficios a jóvenes desempleados o subempleados, y que asesoran en la formación de microempresas;
- apoyo del sector solidario privado a grupos vulnerables, mediante iniciativas diversas de organismos no gubernamentales que transmiten a dichos grupos mayor capacidad de gestión y organización, sea para emprender programas de auto-ayuda con financiamiento extra-estatal, sea para ejercer presión sobre las instancias decisorias del Estado a fin de obtener apoyo en actividades de asistencia y promoción;

- políticas productivas de apoyo a créditos, tecnología y mercados para microempresas y pequeñas empresas, a fin de hacerlas más viables, sustentables y competitivas;
- co-participación del sector empresarial privado en cuestiones vinculadas a la eficiencia, la selectividad y la competitividad de las pequeñas empresas y las microempresas, y sobre todo para fortalecer encadenamientos entre el sector empresarial formal y la empresa informal.

Las políticas anti-pobreza de apoyo productivo al sector informal, combinan esfuerzos que deben articular distintos actores para dar continuidad y viabilidad al desarrollo productivo de este sector. Entre estos esfuerzos reconocidos como condiciones necesarias para la sustentabilidad productiva del sector, destacan: identificar actividades y agentes para un programa masivo de apoyo a la economía popular urbana, identificando productos y servicios ajustados al perfil de la economía popular urbana en que puedan ser altamente competitivos; resolver los problemas de mercado de la economía popular urbana calificando su oferta, creando canales de comercialización y removiendo los obstáculos legales, a fin de que el producto pueda llegar a mercados dinámicos y exigentes; promover exenciones temporales, bonificaciones al número de puestos de trabajo, y pisos mínimos debajo de los cuales se estaría exento de tributación; y crear sistemas crediticios especiales, lo que requiere mayor cercanía y conocimiento directo del cliente, mayor inserción de la banca en la comunidad, adecuación de los préstamos a los ritmos propios del cliente, y mayor eficacia en la intermediación.

Este desglose somero de acciones, en que deben concentrarse diversos agentes (ministerios del área social, agentes de mercadeo, institutos de capacitación, instituciones legislativas y crediticias), difiere de la política social sectorial. La concurrencia de agentes múltiples también implica una articulación muy distinta entre el Estado y los sectores pobres urbanos, y entre ejecutores y beneficiarios de las políticas. Si las políticas de promoción social se concentran en actividades tales como capacitación, apoyo a la gestión productiva, comercialización, mercadeo, facilidades de crédito, provisión de una mínima infraestructura de producción, los beneficiarios dejan de ser meros receptáculos de asistencia social y constituyen los protagonistas de las políticas.

Esto obliga a replantearse la articulación entre la base social y la política pública-social. Requiere, entre otras cosas: crear sistemas de información para que los beneficiarios puedan acudir a las distintas instituciones de apoyo productivo maximizando el uso de opciones y minimizando la intermediación; crear sistemas de feedback o retroalimentación para que desde los organismos ejecutores se maximice eficiencia y eficacia en la asignación de recursos técnicos y monetarios; promover formas de organización productiva a escala micro compatibles con las modalidades de apoyo diseñadas en el ámbito estatal-social; y poner en marcha la asignación de recursos contra **proyectos** productivos presentados y gestionados por los propios beneficiarios.

5. La reforma educacional: un caso de política social sectorial con redefinición de actores

En distintos países de la región existe un amplio reconocimiento de la necesidad de reformar profundamente los sistemas de educación formal, tanto en materia curricular como en aspectos de gestión y de financiamiento. Las falencias acumuladas en las últimas décadas pueden sintetizarse en tres grandes rasgos: i) inadecuación del sistema existente en la preparación de recursos humanos para una economía moderna, sobre todo en el marco de la modernización y reinserción productivas y en la perspectiva del intercambio económico global; ii) acceso inequitativo a la oferta educativa de calidad, con persistencia de altas tasas de deserción y bajos rendimientos en sectores de bajos ingresos; y iii) falta de flexibilidad y adaptabilidad del sistema a nuevas formas de aprendizaje y nuevas tecnologías de adquisición de conocimientos.

Lo anterior ha llevado a repensar el rol del Estado en materia de política y gestión educacional. Mientras pierde presencia el Estado en reformas con alto componente de descentralización, reformula su presencia mediante funciones de control, seguimiento y asesoría¹³. Existen experiencias nacionales en que se ha intentado dar mayor protagonismo tanto al nivel meso (municipio) como micro

(establecimientos educacionales) en el diseño curricular, la administración de recursos y la gestión de proyectos educativos. Pero no es muy claro el papel de regulación, evaluación y supervisión que el organismo central (Ministerio de Educación) tiene que cumplir en esta dinámica que combina delegación de funciones con mayor protagonismo de la base del sistema educacional. No es clara, por ejemplo, la delimitación de competencias entre municipio y Ministerio, como no lo es tampoco entre la escuela y el municipio.

En materia de reforma educativa con redefinición en el rol de los distintos agentes, el caso chileno ofrece particular interés por cuanto el país ha experimentado una reforma significativa del sistema educativo respecto de la descentralización, gestión y administración de recursos. La municipalización, la privatización de la educación en distintos estratos sociales, la flexibilización en la gestión, y el consiguiente cambio en el papel del Estado en el sistema educativo, se encuentran en plena marcha y permiten formular diagnósticos críticos y propuestas de mejoramiento¹⁴.

El actual gobierno chileno busca generar mayor descentralización educativa y autonomía de los establecimientos fomentando la capacidad de gestión de las propias escuelas. El financiamiento complementario para las escuelas municipalizadas ejerce un importante estímulo a la gestión de base, a través de Proyectos de Mejoramiento Educativo que las propias escuelas concursan hacia el nivel central (Ministerio de Educación). Este instrumento de financiamiento central contra proyectos locales (de las propias escuelas o municipios) es provechoso siempre que se genere un sistema meritocrático que **desde la instancia de gobierno** premie los establecimientos por iniciativas de gestión, indesligable de un sistema meritocrático que **desde la instancia administrativa de la escuela** premie a los docentes por participar de dichas iniciativas. Esto contribuye a revertir la reticencia del cuerpo docente a involucrarse en proyectos orientados a mejorar y modernizar la oferta educativa. Sin embargo, se reproduce la inequidad por la segmentación en la capacidad de gestión de los establecimientos y de los municipios. Los municipios pobres tienen escasa capacidad en materia de gestión, y los establecimientos municipales difícilmente cuentan con apoyo técnico suficiente para diseñar y gestionar proyectos de mejoramiento educativo que sean financiables por el Ministerio de Educación. Falta todavía desarrollar desde el nivel central capacidades de monitoreo, apoyo técnico y seguimiento, que son esenciales en la reformulación del papel del Ministerio en un contexto de descentralización del sistema educativo.

En el contexto de una política sectorial que asuma el reto de renovar la gestión y los contenidos educativos, la participación de actores de la sociedad civil puede darse en distintos niveles, a saber: i) como partícipes en diálogos nacionales que debaten en torno a las necesidades de mejoramiento en el sistema educativo, y como agentes en la construcción de consensos nacionales en torno a contenidos de la reforma educativa; ii) como movilización de expertos, profesionales, dirigentes sociales y comunicadores que pueden aportar en tareas de capacitación, difusión y apoyo técnico para el mejoramiento de la calidad de la educación; iii) como movilización de actores que desde el nivel meso (municipio) o micro (escuela y comunidad) diseñan y gestionan proyectos de mejoramiento educativo a escala local (curricular, de infraestructura, de equipamiento tecnológico, de interacción escuela-comunidad, de financiamiento complementario, etc.); y iv) mediante grupos organizados de presión (colegio de profesores, juntas de vecinos, movimientos regionales, etc.), que emprenden acciones de movilización política en **la pugna por ganar recursos y apoyo** técnico para el mejoramiento de la educación pública.

6. Distintas lecturas sobre la modernización del Estado Social en América Latina

Las consideraciones precedentes tienen por objeto sintetizar nuevas tendencias en la forma de hacer política social en la región. Estas tendencias llevan tanto a la recomposición de los actores involucrados -como ejecutores y como beneficiarios-; como a mutaciones en la racionalidad de la gestión y de la aplicación de programas sociales. Mucho se habla de un cambio en el "paradigma" del

Estado Social, en cuyo marco se incluye la racionalización del gasto social (más eficiencia y eficacia), la desburocratización de las secretarías y ministerios del área social estatal, la focalización de programas de apoyo a los sectores vulnerables, y una nueva composición público-privado en la prestación de servicios.

Estas mutaciones no están exentas de interpretaciones y valoraciones divergentes. Tanto en el ámbito político como teórico, algunas palabras han cobrado una carga semántica insospechada, y por más de una década han animado acaloradas discusiones. Este atrincheramiento semántico no siempre se corresponde con disyuntivas tan antagónicas en criterios de políticas. Pero sí cabe consignar que el discurso de la política social en la región se ha ido reconstituyendo en base a un mapa semántico de supuestas oposiciones polares: focalización vs. universalismo de las políticas; eficiencia social vs. burocracia estatal; gestión descentralizada vs. centralismo y verticalismo; y participación democrática vs. paternalismo y/o clientelismo.

Esta polarización de los términos disimula una realidad que es más compleja y matizada. Pero sirve de referente ilustrativo para comprender cómo se han ido desplazando los ejes de la reflexión en torno a los modos de diseñar y hacer política social en nuevos escenarios -escenarios de restricción del gasto social, de nuevos grupos vulnerables, y de exigencias de intersectorialidad-. Siempre es posible leer desde varias perspectivas esta transición en que confluyen la crisis del Estado Social, el ajuste fiscal y los procesos emergentes de democratización. En un extremo, la lectura ejercida por la trinchera crítica ostenta fuerte sesgo ideológico, pero también es suspicaz cuando muestra los nuevos eufemismos de una modernización excluyente. Así, interpreta críticamente los nuevos términos que circulan en la política social: denuncia que tras el llamado a focalizar se sacrifica el sentido más universal del desarrollo social; que tras la invocación a racionalizar el gasto se acatan las recetas de los prestamistas internacionales en el sentido de recortar recursos socialmente producidos destinados a apoyar el desarrollo social del país; y que el "boom" de la gestión moderna y de la eficiencia le imponen al desarrollo un sesgo fuertemente ingenieril, sacrificando la pregunta por el **sentido** y los valores que debieran regir los proyectos colectivos de futuro.

En el otro extremo del arco interpretativo encontramos la perspectiva pragmática, menos ideologizada y más regida por la lógica de resolución de problemas. En esta línea adquieren connotación positiva los conceptos de focalización, eficiencia, gerencia social, informatización de servicios, acceso al conocimiento estratégico, y otros. Las palabras **gestión, demanda social y descentralización** tienden allí a convertirse en clave semántica para reivindicar la posibilidad de una mayor participación social en el diseño de políticas, una recomposición en el rol de distintos actores en programas sociales, y una mayor democratización en procesos decisorios. Sin duda las páginas precedentes reflejan este punto de vista.

En vistas de esta diversidad interpretativa pareciera importante, tanto en el campo de la reflexión como de la acción pública, encontrar puntos de encuentro entre estas posiciones divergentes. ¿Cómo ejercer la reflexión crítica sin ser apocalípticos? ¿Cómo compatibilizar la euforia democratizadora y el imperativo modernizador sin demoler el Estado Social, asimilando **selectivamente** los cambios requeridos para que la política social no sea el último vagón en el tren de las estrategias nacionales? El ímpetu racionalizador e instrumental no es necesariamente perverso, pero requiere complementarse con una lectura crítica respecto de los efectos excluyentes que puedan generar nuevos patrones de inserción global desde la región. Es imprescindible resituar la dimensión social del desarrollo en el centro de la acción y preocupación públicas. La política social no puede funcionar como la ambulancia que va recogiendo los damnificados de un desarrollo concentrador y generador de pobreza múltiples. Tampoco puede reducirse el Estado Social a una instancia de compensación o asistencia en casos de urgencia social.

La reflexión crítica sólo puede entroncar con la reformulación de la política social, promoviendo una articulación sinérgica entre el desarrollo social y el desarrollo económico. Esto

no deja inmune la orientación estratégica de la política económica, pues fuerza a repensar el modo en que ésta se articula con una agenda nacional para los grandes temas del desarrollo social, a saber: cómo complementar, en una lógica de beneficio mutuo, la transformación de la estructura productiva con un desarrollo más integrado de los recursos humanos, con un mejoramiento sostenido en las condiciones de salud y de vivienda, con un salto educativo que sea extensivo a toda la población en edad escolar, y con un acceso más justo y difundido a servicios básicos. No basta con la invocación discursiva de complementariedad entre políticas, ni con apelar a la fuerza semántica que puedan adquirir términos "aggiornados" de gestión y descentralización. La complementariedad que se requiere está todavía por construirse. Los elementos innovadores que se han descrito en páginas precedentes no son el desenlace, sino parte de los insumos posibles para esa nueva dinámica.

7. A modo de corolario: paradigmas de articulación Estado social-sociedad civil en la dinámica de la modernización

Lo que se presenta a modo de corolario no pretende reducir a un esquema formal el complejo proceso de redefinición del Estado Social en nuevas condiciones de modernización y democratización en América Latina. Pero sí se ha querido ilustrar la intensidad de estos cambios mediante una tipificación de tres paradigmas contrastantes. De estos tres paradigmas, los dos primeros corresponden al modelo del Estado Planificador Periférico y al del Estado Neoliberal, mientras el tercero coincide en mayor grado con las tendencias emergentes enunciadas en este trabajo.

a. Papel del Estado

Paradigma del Estado Planificador Periférico (en adelante Paradigma 1): El Estado tiene un rango central y unificador y un rol de proveedor de servicios y de integrador social. Centraliza el diseño, financiamiento y ejecución de las políticas sociales, organizadas sectorialmente.

Paradigma del Estado Neoliberal Moderno (en adelante Paradigma 2): El Estado tiene un rango subsidiario, y cede al sector privado (nacional o internacional) parte de sus funciones sociales; y mantiene una función jurídica reguladora y subsidiaria en relación a los pobres.

Paradigma del Estado Democrático Moderno (en adelante Paradigma 3): El Estado tiene funciones de regulación en el desarrollo social y recupera también funciones redistributivas aunque indirectas, pero a la vez amplía los espacios de **concertación estratégica** con actores sociales para legitimar el ejercicio de estas funciones. El mercado cumple una función racionalizadora pero con permanentes "correcciones" desde entes reguladores.

b. Sentido de la equidad

Paradigma 1: Entendida sobre todo en sentido extensivo como justicia social, la equidad se asocia a la distribución del ingreso y al acceso universal a servicios básicos, educación, salud y seguridad social.

Paradigma 2: La equidad se entiende en sentido restringido como igualdad de oportunidades: ausencia de trabas para la competencia, regulación anti-monopólica, etc. Tiene también un alcance compensatorio, mediante inversión en subsidios para elevar la productividad de los pobres, atender urgencias más básicas y garantizar, por esa vía, mayor gobernabilidad económica. Se entiende el derecho a la equidad como derecho individual, y se considera que ciertos niveles de equidad son funcionales a la gobernabilidad sistémica.

Paradigma 3: La equidad es vista como simbólicamente real y tendencialmente material, vale decir: como extensión universal de ciudadanía política (derecho a negociar demandas, a presencia pública, capacidad de gestión extendida a todos los actores); y como extensión progresiva de acceso a los beneficios de la modernización. Se considera que la equidad es funcional a un proyecto de gobernabilidad progresiva.

c. Mecanismos de toma de decisiones

Paradigma 1: La toma de decisiones en materia de asignación de recursos en el área social se concentra en el poder ejecutivo y luego se distribuyen sus efectos, de manera patrimonialista, hacia el conjunto de la sociedad.

Paradigma 2: Tiende a privar el mercado o los criterios de mercado en las decisiones vinculadas a la asignación del gasto social; la adopción de decisiones se subordina a criterios de costo-beneficio en la inversión social y la racionalización de recursos.

Paradigma 3: Las decisiones emanan cada vez más del juego democrático de procesamiento de demandas, conjugado con una descentralización progresiva en el diseño y la ejecución de políticas.

d. Patrones de articulación Estado-sociedad

Paradigma 1: Patrón "clientelar-burocrático", patrimonialista y con un corporativismo de sesgo estatista. Débiles mecanismos de representatividad institucional vs. fuertes relaciones directas entre las bases sociales, el liderazgo del Estado y las cúpulas de los partidos de masas.

Paradigma 2: Sesgo "tecnocrático-verticalista" en la relación entre el Estado Social y la "sociedad de los pobres", y una tendencia corporativista de mercado (mediante lobbies e instituciones intermedias diversas) en el juego de presiones desde la sociedad hacia el Estado.

Paradigma 3: Sistema institucional para procesar demandas de un amplio espectro de actores; instituciones transparentes en la resolución de conflictos y la asignación de recursos; mecanismos de financiamiento con gestión compartida entre el Estado y distintos grupos organizados de la sociedad civil; y actores sociales constituidos con capacidad para incidir en las pugnas redistributivas y en el diseño de estrategias nacionales.

e. Magnitud y perfil de los sectores sociales del Estado

Paradigma 1: Sectores grandes y macrocefálicos en el aparato del Estado (en educación, salud y seguridad social): Estado-Benefactor con políticas sociales a escala y cobertura universal que van generando grandes "aparatos" sectoriales.

Paradigma 2: Sectores reducidos pero eficientes en el Estado para el diseño, la gestión y la ejecución de políticas sociales, con tendencia a centralizar y dar más eficiencia a la asignación y gestión de recursos; complementado con reducción de los sectores sociales, descentralización en ejecución de políticas, metas de autofinanciamiento a mediano plazo, y privatización de la oferta de satisfactores con calidad según capacidad de pago del cliente.

Paradigma 3: Tamaño flexible y dinámico según desafíos y necesidades, con eficiencia tecnológica y manejo de la complejidad y la incertidumbre. Tendencia a la **co-gestión** entre distintas entidades y actores para diseñar y ejecutar políticas; a la **concertación** entre actores para recursos y tipos de apoyo; y al abordaje **sistémico** de necesidades sociales que trasciende el enfoque sectorial. Papel central de la información y la comunicación en la relación entre los sectores sociales, por un lado, y los beneficiarios y demandantes de servicios, por el otro lado.

f. Descentralización

Paradigma 1: Predomina la planificación regional centralizada, en aras de la diversificación económica y la integración nacional.

Paradigma 2: Descentralización parcial, asociada a la privatización, la eficiencia, la reducción del gasto social-estatal y el descargo de funciones sociales hacia entidades descentralizadas (públicas y privadas).

Paradigma 3: Descentralización asociada al fortalecimiento de los poderes locales y a la desconcentración de recursos. Lo local (municipios) se concibe como nuevo eje de la gestión y

ejecución de programas y políticas sociales; y también como receptáculo de las demandas sociales de la comunidad. La descentralización se asocia tanto a la desburocratización como a la democratización del Estado.

Notas

¹ Ver Armando Godínez, "Fondo Social de Emergencia (FSE) y Fondo de Inversión Social (FIS): dos experiencias de focalización en Bolivia" (CEPAL, Doc. LC/L.714 -Conf.82/3-, add.1, 1992). Según el texto citado de Godínez, uno de los mayores énfasis del FIS ha sido precisamente fortalecer la línea de Promoción para incentivar la demanda en las zonas y sectores más pobres. A mediados de 1992 el FIS ya había logrado revertir la tendencia heredada por el FSE, y contaba con mayor demanda en áreas de prioridad 1 y 2 (las más pobres).

² Ver Lautaro Ojeda, "Red comunitaria de atención infantil en Ecuador: logros, problemas y perspectivas" (CEPAL, Doc. LC/L.714 -Conf. 82/3-, Add. 3, octubre de 1992).

³ Ver al respecto: Boris Lima, "Focalización de programas masivos: el caso venezolano de la beca alimentaria" (CEPAL. Doc. LC/L. 714 -Conf. 82/3, Add. 5, octubre de 1992).

⁴ El Programa de la Beca Alimentaria integró tres objetivos: mejorar el poder adquisitivo y la capacidad de consumo de familias en situación de pobreza crítica; superar las deficiencias nutricionales de los niños en edad escolar; y asegurar la permanencia de los escolares en el aula y mejorar su rendimiento escolar. Los efectos sobre los índices nutricionales de menores en edad escolar son favorables. El año anterior a la aplicación del Programa (1988), el déficit fue de 17.1%, mientras que para 1991, cuando ya regían los distintos componentes del Programa, bajó a 13.8%. Del mismo modo, la deserción escolar bajo de 178.370 casos registrados para 1987-1988, a 89.336 casos registrados para 1989-1990 (ver Boris Lima, op. cit.). Si bien no todo este logro es imputable al Programa, no puede negarse la incidencia del mismo por tratarse de la acción más masiva y de mayor respuesta popular.

⁵ La movilización de agentes privados y públicos diversos en la ejecución del Programa ha redundado en una importante economía de costos. Para los tres años de vigencia del Programa, se ha producido un aumento sostenido del presupuesto con costos de ejecución que han permanecido invariables en bolívares, y con un notable aumento de beneficiarios (desde 951.748 en 1989 a 2.518.573 en 1991). La relación porcentual costo/beneficiario se redujo de 17.25 en 1989 a 1.50 en 1991. La razón principal para este aumento exponencial de eficiencia ha sido, precisamente, la movilización del sector privado, de distintos sectores del Estado y de la propia ciudadanía en la ejecución del Programa.

⁶ Raúl Castro Murillo "Los impactos del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) sobre la productividad y el nivel de vida de los pequeños productores rurales en Colombia" (CEPAL, Doc. LC/L. 711 -Conf.82/2-, octubre de 1992).

⁷ Adolfo Figueroa, "Manejo de cuencas y productividad campesina: el caso de Cusco (Doc. CEPAL LC/L. 711 -Conf. 82/2- Add. 5, octubre de 1992).

⁸ Luiz Antonio Cascao, "O programa brasileiro de microbacias hidrográficas: o caso do Paraná" (CEPAL Doc. LC/L. 711 -Conf. 82/2- Add. 1, octubre de 1992).

⁹ Rosa Elena Montes de Oca, "El combate a la pobreza rural a través del apoyo a la producción en México" (CEPAL Doc. LC/L. 711 -Conf. 82/2- Add. 4, octubre de 1992).

¹⁰ El estudio en que nos basamos (Lucio Moncayo: "El programa de atención a la microempresa del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- de Colombia: experiencias, evaluaciones, conclusiones y aportes", en CEPAL, Doc. LC/L. 715 -Conf. 82/4- Add. 1, octubre de 1992), define la microempresa como una unidad permanente de producción de bienes o servicios, con incipiente separación entre el capital y el trabajo, escasa división de tareas y con una forma de producir tradicional, más intensiva en mano de obra que en capital.

¹¹ Lucio Moncayo, op. cit. El papel del SENA dentro de dicho Plan es brindar asesoría, capacitación y asistencia técnica a las microempresas individuales, y participar en las estrategias de creación de

empresas y empresas asociativas, y con algunas ONGs adelantar un programa de desarrollo tecnológico. En cuanto al PNDM, importa señalar que si se compara el último Plan con el primero, se observa que el número de microempresarios a capacitar es 34 veces mayor, el número de empresas a asesorar es 106 veces superior y el número de créditos a otorgar es 4 veces superior. Por otra parte, las ONGs estiman que un 15% de las microempresas que atienden logran ingresar al sector formal.

¹² Véase: Sandra Vásquez de Barraza: "Programa de capacitación para microempresarios urbanos. El Salvador" (CEPAL Doc. LC/L. 715 -Conf. 82/4- Add. 3, octubre de 1992).

¹³ Véase CIDE, La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos, Leonor Cariola et.al., Programa Mece-Medio, Santiago de Chile, julio de 1993.

¹⁴ Ver: Ministerio de Educación de Chile, Programa MECE, Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación media, 1995-2000: fundamentos, estrategia y componentes, Santiago, 29 de diciembre de 1994; y Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena designado por S.E. el Presidente de la República, Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Santiago, septiembre 1994.

La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis*

Jorge Etkin

1. Los valores, la retórica y la práctica

La reforma del Estado tiene múltiples campos sobre los cuales avanzar con los proyectos de transformación. Un campo prioritario es la ética (*ethos*:carácter, morada) y la moral (*mores*: costumbres). La ética remarca en el sentido del deber ser, la responsabilidad, los principios, las máximas, los valores que guían a los agentes y funcionarios. En su versión normativa se refiere a la aplicación (u omisión) de los valores en situaciones concretas. Por caso, el funcionario no debe sacar ventajas personales del cargo, como tampoco tener intereses en una empresa proveedora del Estado.

Los principios de la ética y los valores éticos no dependen de las circunstancias (no son hipotéticos), son fines en sí mismos. Recordemos las reglas universales propuestas por E. Kant (1785): "actúa siempre siguiendo una máxima que al mismo tiempo puedas querer que se convierta en ley universal". Otro mandato ético (el deber ser) nos enseña a "tratar la persona de los demás no como un medio, sino siempre y al mismo tiempo como un fin". Los imperativos son anteriores a la experiencia, pertenecen a la reflexión ética.

Actuar según estos valores, hace posible la convivencia en una sociedad, pero no de cualquier manera, sino sobre la base de la equidad, la libertad, la solidaridad, la justicia, la dignidad del trabajo. En el caso de la función pública, existen además algunas condiciones propias de su ámbito: el compromiso con el interés general, un patrimonio que es común, la relación con el poder político, la posibilidad de decidir o de regular actividades sobre toda la sociedad, el peso y legitimidad de la autoridad pública.

El gobernante es responsable cuando dá fundamentos de sus actos y muestra por qué son deseables. Esto es, la reflexión ética y no sólo el pensar técnico o burocrático. Razonar en el plano de los valores significa utilizar premisas y no sólo "hechos". El análisis de la eficacia de las políticas no alcanza, porque también se deben satisfacer criterios de valor (buscar la "justicia"). El directivo conocerá la diferencia entre hechos (tasa de mortalidad) y valores (la salud). Según D. Hume (1776) este "delicado tránsito del ser al deber ser" (y viceversa) no es una deducción lógica o formal, sino una toma de posición. El deber ser tiene que ver con las convicciones, la conciencia y el compromiso social de los gobernantes.

Proponemos tres conceptos para evaluar la conducta de los agentes públicos y calificar el funcionamiento del aparato estatal:

- a) el vacío ético; quienes deciden no responden por sus actos, hay impunidad. Al directivo sólo le interesan los demás como fuente de recursos. En este vacío no hay pensamiento social ni compromiso, solo existen los hechos en el marco del duro poder (el pragmatismo)
- b) la dualidad ética; hipocresía o falsedad ideológicas. Se predica una idea, a la vez que se la ignora o se contradice en la práctica. Es el doble discurso que ajusta las explicaciones a las necesidades
- c) la ética de mínima; o necesaria para cumplir la tarea, que es de carácter reactiva (no promueve). Se basa en seguir valores o principios porque conviene, y mientras la relación de fuerzas lo permita. No es tanto un deber ser, como el "hacer lo que se puede".

Con el concepto relacionado de moral nos referimos a las pautas y códigos de comportamiento en un contexto social determinado (*mores*: usos y costumbres). Es inmoral el abuso del poder, la discriminación racial, la extorsión o aprovechar los estados de necesidad para permitir el trabajo de menores. Porque se oponen a los códigos, a las convenciones, las creencias compartidas, las pautas culturales que son reconocidas y aceptadas en ese contexto.

(*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

La injusticia o la pobreza son ejemplos de una realidad inmoral.

Es inmoral quien cree estar por encima de la ley, como cualquier otra forma de autoritarismo. Con esta visión de lo inmoral estamos marcando la diferencia conceptual con los actos que directamente son ilegales, por caso el apropiarse de bienes públicos o un soborno. Estos actos carecen de valor no solo ético sino jurídico. En términos de conducta, lo ilegal tiene que ver con el incumplimiento de los deberes formales del funcionario público.

La preocupación por la cuestión ética no puede considerarse como meramente filosófica. El vacío ético en los gobiernos o en sus funcionarios, se refleja en sus decisiones, en las políticas públicas. Ocurre cuando ellos eligen pensando en los beneficios de los grupos de interés, no en la población.

La falta de ética no es cuestión declarativa sino que se manifiesta por una desviación de recursos públicos que es injusta y aumenta la desigualdad en la sociedad civil. Para nosotros la inmoralidad es un componente de la sociedad dual, una realidad que produce sectores marginados o condenados a la pobreza.

Recordemos la referencia que hace B. Kliksberg (1993) en su obra sobre la pobreza (como un tema impostergable): "quien es pobre se muere antes. Mis investigaciones prueban que la pobreza mata. No se trata de un comentario político o social, sino de un hecho científico". Aquí nos preocupa la desigualdad o dualidad producida no por error técnico o la fuerza de las circunstancias, sino por una gestión inmoral. El vacío ético no es una cuestión personal o un problema de educación. Ubicado en el sector público, el vacío ético también significa injusticia, menos alimentación, salud, educación o vivienda para quienes las necesitan.

2. Las fuerzas del orden instituido

El análisis de la cuestión ética en el caso del Estado requiere considerar el particular contexto socio-político-económico en el que trabajan gobernantes y funcionarios públicos, de modo de poder determinar las condiciones en que se producen las desviaciones éticas y los abusos del poder.

El Estado asume ciertas funciones como productor de un orden, del cual también forma parte. Una desviación consiste en que los funcionarios utilicen su autoridad y sus atribuciones en beneficio propio. Solos o en connivencia con grupos privados. Ellos deciden en favor de los grupos de interés e ignoran los valores sociales de equidad, igualdad, libertad, solidaridad.

El orden instituido que el aparato estatal representa y aplica, incluye recursos y capacidades que están pensados para el servicio a la comunidad. Pero la realidad de la lucha política e ideológica como también las relaciones de poder en la propia Administración, hacen que esos recursos y capacidades se usen en forma arbitraria poniendo en riesgo el bienestar general o la calidad de vida. La lucha política (partidista o sectaria) lleva a una desnaturalización de la función pública. No por la invasión de un agente patógeno sino porque en ese mismo aparato se encuentran los factores que se prestan a la desviación ética. Nos referimos a los recursos que manejan los gobernantes, a lo cual se agrega la posibilidad que ellos tienen de autofijarse reglas de funcionamiento y control.

Algunos factores que componen el aparato estatal, y que tienen que ver con la aparición de los problemas éticos, son:

- a) los privilegios, la protección o la impunidad en el sentido jurídico, de que disponen algunos sectores del aparato estatal,
- b) el monopolio sobre ciertos espacios, bienes y servicios (como tierra pública, moneda, aduanas, impuestos, defensa),
- c) el poder de las instituciones que establece el Estado como un marco que los ciudadanos no pueden cambiar en el corto plazo o por sí solos, a pesar que son un obstáculo al bienestar,
- d) la intervención en el manejo de los medios de comunicación y en la actividad financiera (bancos centrales, regulación de los espacios para la transmisión de datos),
- e) la influencia en la designación de los jueces y magistrados,

- f) la capacidad de otorgar autorizaciones, concesiones, permisos y certificados, como la de realizar inspecciones y controles que los ciudadanos necesitan para legitimar sus acciones,
- g) la función administrativa de dictar y reglamentar las leyes,
- h) la creación y el acceso a los archivos centrales con datos sobre las personas (los servicios de información),
- i) la presencia de los intereses de partido en la función pública, la prioridad del partido gobernante, o en ejercicio del poder,
- j) las reglas y procedimientos que por su complejidad no pueden ser entendidos por ciudadanos comunes, en especial, los impuestos.

Pero también hay problemas de estructura en la actitud ética. Porque los comportamientos no responden a una fórmula ni admiten rutinas de enseñanza. Los valores no se ordenan en una pirámide, ni son comparables (justicia vs. libertad). Esto confluye hacia el dilema en la aplicación de los principios y convicciones. Frente a una realidad como la pobreza, se puede ser ético de diferentes maneras. Quizás aquí no existan dudas, porque todas las maneras posibles pueden representar una ayuda o una mejora. En otras situaciones, el hacer es también deshacer.

De acuerdo con la clásica obra de M. Weber (1926) sobre las tareas del político y el científico: " toda acción éticamente dirigida puede acoplarse a dos máximas cuyos fundamentos difieren entre sí en forma irremediable: es posible orientarse de acuerdo con la ética de la convicción (las ideas o creencias), o conforme a la ética de la responsabilidad" (las consecuencias). Por caso, en el marco de un conflicto, es el problema de censurar aquella información que desde el gobierno se considera peligrosa para la evolución del mismo conflicto (las reacciones no controlables).

El dilema según Weder consiste en que " no hay ética en el mundo que pueda sustraerse al hecho que para lograr fines buenos" (dar tierra a quien trabaja), "deba recurrirse a medios moralmente dudosos" (la violencia de la expropiación). De manera que nadie puede afirmar en qué caso hay que proceder conforme al criterio de la convicción, y cuando al de la responsabilidad. En estas cuestiones se cruzan los criterios éticos con la responsabilidad del político, quien debe asumir la definición de esas prioridades y como se van a distribuir las cargas (con métodos que la sociedad acepta). Es básico, sin embargo, confrontar ideas para llegar a las desigualdades o a las diferencias que se van a reflejar en las políticas públicas.

3. La falta de ética en lo público: desviación y falla estructural

Se han mencionado algunas realidades que pueden llegar a ser el sustento de los abusos de poder y la inmoralidad en los actos de gobierno y la gestión administrativa. Esos factores no llevan necesariamente a la conclusión que el sector público es el lugar donde falta la ética. Pero, es cierto que en determinados contextos políticos, se dan las condiciones que hacen del aparato estatal un ámbito inmoral.

Algunas de las condiciones que enmarcan la falta de ética son:

- a) las formas autoritarias de gobierno, b) la falta de programas de formación para los agentes públicos, c) la impunidad de los funcionarios, por ausencia de controles externos a su gestión, d) las estructuras que concentran el poder en pocos organismos de la administración central, e) la dependencia del gobierno respecto de los grupos de interés que financiaron su campaña, f) el peso del partido de gobierno en los decisiones de política pública, g) formas jurídicas complicadas y oscuras, que permiten el uso discrecional de los fondos públicos, y aún así estar dentro de la ley, h) la falta de transparencia de los actos de gobierno, i) la ausencia de los representantes de los usuarios y beneficiarios en los organismos que prestan servicios, j) los procesos judiciales lentos, complicados y costosos, k) la presión electoralista, el hacer lo necesario para ganar elecciones en el corto plazo.

Y todavía hay más. El contexto de individualismo y cruenta lucha por la supervivencia en el plano económico hace que se pierdan los valores sociales. Las reglas de convivencia se transforman en

una intención de salvarse como sea posible. El discurso nos dice que quedan los mejores y eso legitima la fuerza. Avanza el pragmatismo, pero junto con ello no viene la equidad, sino mayores desigualdades sociales. Porque los segundos o vencidos quedan fuera del sistema productivo. Los dirigentes suelen afirmar que esta es la realidad competitiva.

En este contexto la función del Estado es vital, para la promoción y construcción de redes de ayuda y seguridad social. Pero el modelo de la gerencia agresiva e impersonal que se instala en lo económico también se proyecta sobre la política y la cultura. En el aparato estatal, sus funcionarios (como ciudadanos) conviven en lo cotidiano con esta lucha y cultura de la supervivencia. Lo público parece un lugar "residual", donde se hace "lo que resta". Vemos la inmoralidad de los extremos, tanto del modelo de aparato autoritario, como del modelo residual (el Estado que barre impurezas de la lucha competitiva).

Para los agentes morales que trabajan en el sector público, esta dura realidad debería ser una razón más para esforzarse en la ayuda a los marginados del sistema. Los inmorales ven, en cambio, esta realidad como un argumento para "salvarse" en términos individuales, en este caso a través de la función pública. Y cuando penetra el relativismo y el utilitarismo en la mente de los funcionarios, también se desvanecen los principios de solidaridad y se quiebran los valores morales.

Con esto queremos marcar la cuestión de los valores éticos, en una realidad social donde un modelo económico basado en el poder y la fuerza, generador de desigualdades, coexiste con un aparato estatal en el cual las políticas de equidad se consideran como un gasto y se sujetan al problema del equilibrio presupuestario. Un equilibrio que mantiene el desequilibrio en términos de valores sociales.

Entonces, si la falla ética es estructural no es porque se trata del sector público en cualquier contexto, sino debido a las formas de gobierno autoritarias, que sólo se preocupan por acrecentar los espacios de poder estatal y por los negocios o aspectos monetarios de la gestión pública. En estos casos, hay una lógica que no pasa por la reflexión ética. A los gobernantes les interesa el Estado como un lugar de dominación. Para esta situación de amoralidad, corresponden las ideas de N. Maquiavelo (1513), quien aconseja al Príncipe: " que no tema incurrir en la infamia de aquellos vicios sin los cuales difícilmente podría salvar el Estado".

La consideración de los valores sociales en la gestión pública no es un tema que pueda quedar sujeto a la decisión personal de los funcionarios. Si bien la voluntad de hacer el bien no se impone, es preciso tener proyectos al respecto, ámbitos de discusión y de capacitación. Por lo tanto es un componente de la reconstrucción del aparato estatal, en el sentido de fortalecer la democracia. La ética no es un tema negociable, cualesquiera sean las orientaciones de política. Porque los valores sociales atraviesan las decisiones públicas. La ética no es un proyecto aislado o módulo, sino la base sobre la cual adquieren sentido la gestión y las políticas públicas.

4. La corrupción como delito y como institución

Suele mencionarse la corrupción en relación con los delitos que cometen los funcionarios, como una desviación de fondos públicos en su provecho personal, o bien haciendo negocios con los privados. Nos preocupan aquí, no los actos aislados de algunos delincuentes, sino el proceso o la desviación que se hace normal, al punto que los pagos indebidos se convierten en una práctica reconocida. Al hacerse patología, la corrupción se aprende y se transmite como una pauta cultural, como algo normal. Se incorpora como creencia que "todo tiene su precio", más allá de lo que digan las leyes.

En estos casos, la corrupción se hace parte del orden instituido, algo reconocido por quienes deben hacer transacciones con el sector público. En lo que tiene de inmoral, esta corrupción no es sólo un tema financiero. Tiene que ver con el uso del poder para la compra de voluntades. En este ambiente se establecen "sistemas perversos" como los he definido en una obra anterior (J. Etkin, 1994). Me refiero a instituciones que funcionan al revés, porque es negocio: hospitales que enferman, escuelas que forman ignorantes, aduanas que gerencian el contrabando, oficinas de impuestos que complican el

sistema para extorsionar al contribuyente, cuerpos de asesores letrados que se preocupan para que la sentencia no llegue nunca.

Un hospital público puede tener malos servicios por problemas de gestión o por recursos escasos. Pero al hablar de sistemas perversos queremos decir que la atención defectuosa puede estar relacionada con las luchas internas de poder o la primacía de intereses que no tienen que ver con la salud, sino con el manejo financiero del hospital o la búsqueda de pacientes para los consultorios privados. De igual modo, establecer exámenes para ingresar a una escuela puede estar relacionado con el negocio (anexo) de preparar al aspirante.

El tema del desplazamiento o desviación de los propósitos es un problema ético porque significa apropiarse de una institución y hacerla depender de fines privados, no del interés general. No es un hecho accidental, sino una transformación que se autosostiene.

De manera que no todo el problema es la mentira o la ilegalidad. El drama es que ciertos sectores del aparato estatal pueden estar fuera de la ética, como algo normal o instituido. Esta falta de ética en la gestión pública afecta los derechos de los ciudadanos de múltiples maneras. En todas ellas hay valores sociales y derechos humanos que se ignoran o se agreden. No por ignorancia o por error. Ni siquiera por la fuerza de las circunstancias. Ocurre en forma intencional. Nos referimos a la falta de principios, la ausencia de responsabilidad social y de respeto por la condición humana. Por este camino la población es "vacunada" y se tiende a aceptar que con el sector público hay que negociar, y no reclamar derechos. Buscar un buen arreglo, no lo justo según las leyes.

Es falta de ética: a) el ejercicio de la fuerza no resistible y del temor para presionar sobre la opinión de los ciudadanos, b) los efectos sociales indeseables de las decisiones burocráticas, c) ocultar situaciones que el gobierno conoce y son perjudiciales para la sociedad, d) el uso de información confidencial que permite obtener ventajas a los funcionarios públicos, e) decisiones para beneficio de algunos grupos de interés privilegiados, f) el atender las demandas siguiendo una prioridad política (partidaria), y no por la gravedad de las injusticias que reclaman los marginados, g) el doble discurso en la comunicación con los ciudadanos, h) poner condiciones para otorgar beneficios a los cuales los ciudadanos tienen derechos reconocidos, i) las sociedades del silencio entre funcionarios y grupos de poder, j) intervenir en la designación de jueces que controlan la función pública, k) que los gobernantes tengan intereses en las empresas proveedoras del Estado, y otras relaciones incompatibles con la función pública. En estos ejemplos hay corrupción cuando además se vulnera el sistema jurídico vigente

La burocracia en el sector público también puede instalarse como una desviación que se hace normal y conocida. Una visión superficial la muestra como un problema de gastos en personal, una cuestión administrativa o de ineficiencia. Como una telaraña que atrapa a quienes hacen sus demandas o desean obtener servicios. Pero esa falta de eficiencia también puede tener una connotación política y económica. Eso ocurre cuando el aparato administrativo y sus funcionarios se convierten en un centro de poder que defiende sus intereses de sector (sus propios privilegios). Los burócratas arman sus negocios dentro del Estado. La cuestión ética es que dejan de lado la misión o el servicio. Ya no se trata de dar medicina, sino de controlar las compras para el área de salud. La represa no interesa por el agua, sino por los contratos a firmar.

La burocracia no es un simple instrumento técnico en manos de quienes ejercen el poder del Estado. En este sentido O. Oszlak (1984) sostiene que "su expansión conlleva a monopolios de información, capacidades de influencia e instancias de decisión con relativa autonomía ... La burocracia se convierte en un grupo de presión, en un sector social que reivindica su derecho a participar en la definición y la traducción del interés general. Con lo cual, su propia expansión, la ilegítima apropiación de recursos adicionales en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o de privilegios, pueden llegar a ser expresiones desagregadas del citado interés general". Esto significa que es difícil remover la burocracia a través de programas de modernización tecnológica,

porque se trata de una trama de poder, con peso político propio, que pone sus condiciones para aliarse con los hombres de gobierno.

5. Relaciones peligrosas: actores, víctimas, cómplices, entregadores

Las acciones de inmoralidad tienen diverso grado de desarrollo y en su extremo destructivo se hacen prácticas normalizadas, como el designar parientes en el gobierno o cobrar por algo a lo cual los ciudadanos tienen derecho. Por este camino, la sociedad civil, sin proponérselo, llega a convivir con esas prácticas. A veces se argumenta que "es el menor de los males", otras se dice que "todo sistema es imperfecto" o bien que esa inmoralidad es propia de "un modelo en construcción". Con estos argumentos, que son un disfraz del poder, es posible que lo inmoral se justifique, que se mantenga a sí mismo, y sea parte normal del aparato estatal. Por este camino entramos en la inmoralidad estructural y cultural.

Es posible que bajo las condiciones que fija el orden instituido se construyan tramas o empresas delictivas en el sector público. Con su gerenciamiento, sus políticas, tecnologías, recursos y reglas de juego. Este proceso infeccioso avanza junto con el tráfico de influencias, la concesión de espacios públicos, el otorgamiento de créditos y subvenciones oficiales. Se instalan círculos viciosos que se retroalimentan con las fuerzas que les otorga el poder del Estado. Por ejemplo, la fuerza que viene de la atribución para recaudar y fiscalizar los impuestos o de aumentar la deuda pública, produciendo el endeudamiento de los ciudadanos que aún no han nacido, para obtener bienes que se consumen hoy. Esta situación es causa del fracaso de los intentos de reforma estatal desde adentro (desde lo inmoral).

Lo inmoral no siempre tiene nombres y apellidos, sino también formas de organización anónimas. En estas formas hay actores o promotores que buscan su beneficio personal, o el de sus mandantes. No lo hacen presionados por circunstancias o sacando ventaja de una oportunidad aislada. Se trata de una acción planificada, donde los promotores conocen la injusticia que provocan. De esa injusticia precisamente depende su beneficio. El Estado se convierte en lugar de negocios.

En esta trama los actores provocan o trabajan sobre las fisuras del orden instituido, y esto les da un manto de legitimidad. Como resultado se afecta el patrimonio público, o bien se discrimina o se condena a personas inocentes o indefensas. Las víctimas son ciudadanos, grupos y organizaciones que no pueden enfrentar a un aparato de poder que los supera. Ellos están como atrapados sin salida. A veces también, por la corrupción compartida " por la asociación entre el aparato público y empresas privadas" (B. Kliksberg, 1993).

Como vemos, la ética no se agota en el compromiso individual, en la reflexión y la autocrítica personales. Hay también elementos en la estructura pública, en los procesos y en las relaciones que tienen que ver con la inmoralidad. El enfoque estructural (no la jurisprudencia o las biografías) de la cuestión ética en el sector público nos permite distinguir entre las siguientes situaciones:

a) Los funcionarios que utilizan en forma abusiva o discrecional el poder que viene de los cargos públicos, que los convierte en seres indispensables. Ellos también aprovechan las fisuras del orden público, del perfil autoritario o proteccionista del gobierno. Por ejemplo, el poder de los hombres de la censura, inspectores, auditores y gestores. Quizás no existan víctimas en general, sino más bien cómplices o quienes miran con indiferencia. Pero existe una discriminación, invasión de la privacidad y abuso del poder.

b) Las sociedades o los contratos que están formados por actores públicos y privados para aprovechar o sacar ventajas de la fuerza del aparato estatal, de las necesidades de la población. Por caso, la oferta de cargos públicos a quienes financien las campañas electorales, pedir contribuciones para agilizar los trámites o manejar la concesión de espacios o de servicios públicos. Aquí hay asociación y negocios compartidos. No hay víctimas directas, pero sí un desvío de fondos. Como la tala indiscriminada de bosques con el argumento de disponer de más tierras para la población agrícola. Es también el caso de

los programas públicos de ayuda social cuyos gerentes están más preocupados por el nombre del proveedor que por la figura del carenciado.

c) Las tramas destructivas armadas en el aparato estatal, donde los funcionarios, en forma intencional provocan daño e injusticia a la población como parte de un proyecto político (permanencia en el poder) o económico. Hay aquí víctimas concretas, que no pueden evitarlo. Hay algo armado desde lo público, pero no se trata de un negocio, sino un dispositivo para dominar o someter a ciertos grupos sociales. Y desde el temor, la dependencia o la pobreza, obtener ventajas. Por ejemplo, la persecución de comunidades indígenas para disponer de sus tierras. O mantener la gente en la ignorancia para que no reclamen sus derechos. Aquí hay asociación y destrucción en un marco de impunidad, que genera víctimas visibles e indefensas.

La cuestión ética y moral cuando es de orden estructural, se refiere a las tramas o relaciones que se establecen y perduran. No es sólo el delito, es un orden injusto. Orden que sobrevive y que significa destrucción para la sociedad civil. Dispositivos que funcionan como círculos viciosos que producen más de lo mismo, y llevan sometimiento y daño a la sociedad desde el aparato estatal. Es dar ayuda a cambio del voto y el silencio cómplice. Es el caso de los centros de rehabilitación que operan como escuelas del delito. También los ministerios de información que crean chivos expiatorios para sacar la atención del problema de la pobreza.

Todo esto es inmoralidad y falta de ética. No como una cuestión de educación o falta de sensibilidad en los funcionarios o de la ilegalidad en los actos que ellos producen. También lo vemos como un tema del contexto, de reglas de juego que enseñan a sobrevivir: la inmoralidad de un aparato para el cual "el fin justifica los medios". Más aún cuando esos fines se fijan en los centros de poder de gobiernos con rasgos autoritarios.

6. Algunas propuestas en una dirección ética: la revalorización

La cuestión ética requiere un proyecto múltipropósito. No se puede afirmar que sea un problema "de educación" o de "falta de compromiso", de "ausencia de ejemplos", de errores en las leyes sobre la función pública, o temas similares. No es tan sencillo como darse cuenta que las cosas deberían mejorar. Porque es una cuestión en la cual no alcanza el voluntarismo. En ella confluyen factores políticos, sociales y económicos. Deberíamos conocer los antecedentes del contexto tanto público como privado en el cual se produce el problema ético, antes de formular una propuesta concreta.

Recordemos que según nuestro enfoque de la cuestión ética, se trata de enfrentar una trama destructiva o una estructura que se repite y se autosostiene, aunque se enfrente a los criterios de justicia o equidad. No es sólo una mirada sectaria o egoísta, sino también una estrategia para mantener el control o los privilegios en el sector público. Las relaciones de poder (no las técnicas) y las formas de gobierno son críticas. No lo vemos como un problema de agentes o errores de conducción. Por tanto, en nuestro criterio, la propuesta es retornar a los valores y debería considerar estos factores:

a) la voluntad política: es decir que el gobierno debe reunir un consenso explícito para atacar la cuestión ética. Este proyecto implica un ataque a intereses concretos y se propone desarmar los centros de poder instalados en el aparato estatal. Pero también supone el compromiso del sector privado de no armar negocios inmorales. Lo político muestra la vocación de construir una sociedad justa. El sistema social, si es dual, se hace ingobernable, no sostenible. La transición democrática debe avanzar con políticas de equidad,

b) la independencia del poder judicial: el vacío ético en el aparato estatal perdura porque los funcionarios son protegidos por los jueces manejados por el entorno político. Si son dependientes, los jueces deben mantener las lealtades para proteger su carrera. Por este camino, no hay responsabilidad para los agentes públicos. A la independencia se le debe agregar las auditorías externas (desde el legislativo) sobre las decisiones de la Administración,

c) la transparencia: consiste en dar a luz los actos de gobierno de manera que la población pueda conocer los presupuestos (no los hechos consumados), decisiones de contratación, las compras, los empréstitos, las inversiones y otras medidas financieras. Se trata de disponer de una rendición de cuentas comprensible. También la difusión de leyes, estatutos o convenios que puedan crear sectores de privilegio en el sector público,

d) la educación en el plano de los principios, los valores, la responsabilidad social del sector público y el respeto a las libertades en un marco democrático. La propuesta incluye la formación profesional para el ejercicio de la función pública; que los agentes sean capacitados en la incorporación de los juicios de valor en sus métodos decisorios. En este campo es esencial el dar a luz los supuestos y confrontar las opiniones. Supone, asimismo, educar en el análisis de las políticas en términos de valores como la equidad, justicia, libertad y solidaridad,

e) el desarrollo de formas participativas y de representación de las demandas y los intereses de los distintos actores sociales, en especial de las minorías más expuestas a la injusticia. Se trata de evitar el aislamiento y superar las defensas de la burocracia. A esto se refiere la "moral dialógica" (J. Habermas, 1989) basada en la búsqueda del consenso racional a través del diálogo. De esta manera los planes y proyectos no se definirán en la cúspide ni irán de arriba hacia abajo sino que se arman en el marco de un proceso de consulta y participación.

La propuesta de este trabajo se basa en la necesidad de crear condiciones para que el comportamiento ético tenga posibilidad de realizarse. Es vital que la conducta se base en convicciones, pero también los agentes públicos deberán aceptar su responsabilidad porque es el camino más razonable y correcto para vivir en sociedad. Se busca una ética inteligente, no dogmática, ni impuesta, que se pueda explicar y sostener sin recurrir a componentes místicos. Entendemos que la actitud moral no puede depender sólo de la buena voluntad o de los esfuerzos individuales. Hemos preferido ubicarla en el marco de un proyecto de educación y desarrollo socio-cultural.

Bibliografía

- ETKIN, Jorge (1994). La doble moral de las organizaciones. Los sistemas perversos y la corrupción institucional. McGraw Hill. Madrid.
- HABERMAS, Jurgen (1989). Teoría de la acción comunicativa. Ed. Aguilar. Buenos Aires.
- HUME, David (1976). Investigaciones sobre la naturaleza humana. Ed. Alianza. Madrid.
- KANT, Emmanuel (1973). Fundamento de la metafísica de las costumbres (1785). Editorial Aguilar. Madrid..
- KLIKSBERG, Bernardo (1993). Pobreza: un tema impostergable. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- MAQUIAVELO, Nicolás (1983). El Príncipe. Editorial SARPE. Madrid.
- OSZLAK, Oscar (comp) (1984). Teoría de la burocracia estatal. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- REISMAN, Michael (1981). Remedios contra la corrupción (cohecho, cruzadas y reformas). Fondo de Cultura Económica, México.
- WEBER, Max (1994). El político y el científico. Ed. Coyoacán. México.

Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación *

Phillip J. Cooper

Ha pasado poco más de un año desde que culminaron la Cumbre Social en Copenhague y la Conferencia de Beijing y algunos meses desde la conferencia Habitat II en Estambul. La ONU y el Banco Mundial, así como una multitud de ONGs, hacen esfuerzos activos por cumplir sus políticas de desarrollo dirigidas a lograr el desarrollo sustentable centrado en el ser humano. Hace casi cinco años, la comunidad mundial se dio cita en Río de Janeiro para asistir a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, mejor conocida como la Cumbre del Ambiente. La Agenda 21, que constituyó la pieza central de esa reunión, no sólo comprometía a las naciones allí reunidas con los principios del desarrollo sustentable, sino que además exigía la ejecución de un programa de acción¹. Muy pronto se cumplirá una década desde que la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo emitió su llamado en pro de un entendimiento amplio sobre el desarrollo sustentable, reconociendo que si no se prestaba atención al desarrollo social, el futuro no nos depararía ni la calidad ambiental ni la prosperidad económica². Por último, el año que viene se celebrará el vigésimoquinto aniversario de la Conferencia de Estocolmo que fue la fuente de donde emanaron los esfuerzos de desarrollo sustentable surgidos a partir de esa fecha.

No obstante, exceptuando un grupo relativamente limitado de actores institucionales, el concepto de “desarrollo sustentable” no es un término con el cual se sienten familiarizados gran número de académicos y formuladores de política; mucho menos un concepto con el cual se sientan comprometidos. El término desarrollo sustentable centrado en el ser humano es comprendido por un grupo muy reducido de personas. El concepto de desarrollo social es igualmente limitado. Actualmente, no se discuten en público, o se discuten muy poco, los acuerdos de El Cairo, Río, Copenhague, Beijing o Estambul, ya sea en los medios de comunicación o en los foros políticos mundiales. Más aún, queda un largo camino por andar antes de que podamos decir, como comunidad global, que hemos cumplido con las obligaciones adquiridas en diversos programas de acción internacionales³.

Por varias de estas razones, el tiempo presente es idóneo para considerar los problemas asociados con lo que hemos llegado a llamar “la brecha de la ejecución”. Particularmente, el momento es propicio para examinar los problemas comunes en la ejecución de la política de desarrollo social y para enfocar un aspecto específico que puede dificultar los esfuerzos de desarrollo, cualquiera que sea el tipo de diseño de política seleccionado para responder a un problema determinado en la agenda pública: se trata de la crisis de coordinación.

Este trabajo se apoya en datos recabados en dos estudios sobre el desarrollo sustentable⁴ y en la conferencia y los talleres sobre Política de Desarrollo Social patrocinados por la ONU/DDSMS para sacar a la luz pública aspectos importantes que deben ser resueltos a medida que se avanza en la ejecución de los compromisos de Copenhague. El trabajo explora la naturaleza de la crisis de coordinación, el contexto dentro del cual ha surgido, algunos de los factores específicos que la ocasionaron y algunas formas de abordaje que pudieran considerarse.

1. La naturaleza de la crisis de coordinación

Partiremos de la premisa que nuestro ambiente político está lleno de ruido. Hay exigencias de todas partes y de toda clase. En un extremo, se encuentran los llamados ideológicos de amplia base que

(*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 noviembre de 1996. Traducido por Sabeth Ramírez. El título original en inglés es: “Human Centered Sustainable Development a Year after Copenhagen: Implementation of Social Policy in an Era of Coordination Crisis”

hoy se escuchan con más fuerza desde la derecha que desde la izquierda y que exigen acción en todo el espectro. En el centro del espectro, están los conflictos sobre la naturaleza y el papel de las instituciones y de los formuladores de política responsables por la acción. En el otro extremo, hay campañas muy específicas para lograr determinadas metas políticas. Estas actividades son causa y efecto de sistemas fragmentados de formulación de políticas y de gestión pública. De hecho, todos los estudios de país, las entrevistas y los talleres efectuados en relación con los estudios arriba mencionados, produjeron una preocupación real por el hecho que la fragmentación y la competencia entre ministerios claves, funcionarios electos, ONGs locales, ONGs internacionales e instituciones internacionales han socavado los esfuerzos de desarrollo. Para progresar con el desarrollo sustentable centrado en el ser humano se requerirá hacer esfuerzos por juntar algunas de estas piezas disímiles. Nuestra incapacidad global para lograr que las numerosas piezas del proceso político funcionen bien juntas, es lo que constituye la **crisis de coordinación en la administración pública**. El término "crisis" se ha sobreutilizado, pero no es demasiado fuerte para describir el problema, tampoco sobreestima las consecuencias de nuestra incapacidad para juntar los elementos requeridos para garantizar el progreso.

Quizás una forma de considerar el problema sería similar al reto de hacer música con sonidos desiguales. La diferencia entre hacer ruido y hacer música no se encuentra tanto en la naturaleza de los sonidos mismos, o en el número de sonidos que coexisten en un determinado momento, sino en la forma en que se juntan armónicamente o la forma en que chocan y crean una cacofonía que hace prácticamente imposible llegar a sostener una discusión y emprender una acción significativa.

Existe la tentación de pensar que lo único que hace falta es un conductor capaz de juntar a quienes producen los sonidos y convertirlos en una orquesta de músicos, pero esto sería sobre simplificar las cosas. La tarea de crear armonía y orden a partir de sonidos disparejos requiere que se preste atención a la partitura, al talento de los músicos, a la capacidad del conductor y a la capacidad de la audiencia para escuchar y comprender. De manera similar, el esfuerzo por comprender los problemas de la ejecución de políticas de desarrollo social, que son el meollo del desarrollo sustentable centrado en el ser humano, requiere que se consideren varios aspectos muy complejos; uno de los cuales es la crisis de la coordinación.

2. El contexto de la crisis de coordinación

El reto que la crisis de coordinación plantea a la gobernancia (*governance*) deriva en gran medida del contexto dentro del cual hace su aparición. Este contexto está formado por tres esferas superpuestas de acción, dentro de las cuales deben funcionar los gerentes públicos. Ellas son; las responsabilidades gerenciales dentro de la propia organización gubernamental, la tarea de gerenciar a través de organizaciones gubernamentales y las tareas de gerenciar fuera del gobierno.

a. Gerenciar dentro de la propia organización

Pese a los numerosos cambios que se han observado en la naturaleza del papel del gerente público, el principal reto sigue siendo la necesidad de administrar su propio ministerio, organismo, departamento o proyecto. El papel y las responsabilidades del funcionario público continúan atados a la naturaleza y a la misión de una organización pública. Sin embargo, también es cierto que la tarea del gerente ha venido cambiando en muchos sentidos importantes en los últimos años⁵

En primer lugar, han habido presiones causadas por la tensión existente entre las técnicas de gestión tradicionales orientadas al control y las propuestas contemporáneas que dan mayor importancia a la descentralización, la eliminación de niveles y la desregulación. En estas propuestas, la transformación de director central a entrenador y facilitador representa no sólo un cambio en el estilo de gestión, sino también un importante giro estructural y operativo en la organización. Algunos de

estos aspectos no han llegado a ser cabalmente comprendidos, por ejemplo las consecuencias de suprimir a la gerencia media en el proceso de eliminación de niveles.

Existe también tensión sobre los gerentes debido a las expectativas sobre la competitividad de la gerencia, basadas en una visión de corto plazo y en las exigencias de capacidad de respuesta ante las expectativas de corto plazo. La planificación estratégica como enfoque predominante de gestión ha cedido terreno ante los principios de calidad gerencial. No obstante ambos suponen un desarrollo constante de largo plazo hacia una misión que ha sido cuidadosamente elaborada. Sin embargo, al mismo tiempo, la restricción de recursos, las presiones de mercado y las incertidumbres que crea el cambio político han intensificado las presiones competitivas por una acción rápida. Existe poca tolerancia respecto al tipo de desarrollo lento y constante que plantean las doctrinas de cambio estratégico en la organización.

Paralelamente, existen dificultades obvias, causadas por el cambio rápido en un entorno pobre en recursos. La mayoría de los modelos contemporáneos de gestión asumen la inversión a largo plazo, con el fin de obtener resultados de largo plazo y de garantizar una fácil adaptación. No obstante, los enfoques actuales de gestión orientados a efectuar recortes asumen un modelo relativamente simplista de eficiencia en el ingreso/egreso. Como gerentes, se nos dice que no debemos esperar más recursos en el futuro y que podemos más bien esperar reducciones. La frase trillada es que debemos aprender a “lograr más con menos”. Bajo tales condiciones, ocurren por lo menos dos tipos de comportamientos. Primero, se retiran los recursos del desarrollo y de la ejecución de esfuerzos estratégicos de largo plazo para orientarlos a resolver problemas tácticos de corto plazo asociados con la supervivencia. Segundo, se hace creer al personal que los recortes o las mayores expectativas pueden ser resueltos simplemente aumentando la productividad del personal existente. No obstante, hay límites respecto a cuánto se puede sobrecargar el personal existente, quien ya lleva largos períodos sin recibir aumentos de sueldo y quien de hecho puede haber visto reducidos sus beneficios.

Debe indicarse, igualmente, que varias de las tensiones asociadas a las restricciones de recursos, incluyendo la tendencia a sacrificar el bienestar de largo plazo por la supervivencia del corto plazo, se intensifican a medida que cambia la naturaleza de los presupuestos. En muchas organizaciones hemos pasado de situaciones en las cuales el Estado asignaba el presupuesto y le decía a los ministerios que vivieran dentro de él, a presupuestos ensamblados en los cuales a esos mismos ministerios se les pide que encuentren nuevas maneras de autofinanciarse y que no esperen presupuestos del tipo anterior o que por lo menos no esperen que sean adecuados para cubrir sus requerimientos financieros. Más bien la exigencia apunta a que los gerentes públicos sean creativos en el financiamiento de sus operaciones, apelando a diversos pagos por derechos de uso, multas y cobros de permisos. Este giro hacia los presupuestos ensamblados ha sido sumamente importante en muchos países y sin embargo, se ha estudiado muy poco.

Por supuesto que uno de los primeros peligros que presenta este giro es el de agravar las desigualdades existentes, ya que el pago por derechos de uso, aunque sea relativamente bajo, puede marginar a los pobres de los servicios. Estudios presentados en la Conferencia de Estocolmo el otoño pasado indicaban que en China, la imposición de un pago de derechos por servicios médicos fue seguida por una notable disminución en los niveles de uso en las áreas más pobres y un aumento concomitante en la morbilidad y mortalidad infantiles. Quizás resulte más peligroso aún el hecho que este enfoque lleva a los contribuyentes a asumir que la política pública es una situación de cobros de servicios en lugar de una serie de determinaciones acerca de lo que más conviene a la nación en su conjunto. Siendo así, continúa el argumento, ¿porqué deben pagar impuestos para cubrir la educación las personas que ya no tienen niños en el sistema escolar, y porqué las personas que se oponen a la política exterior de la nación deben pagar para operar las fuerzas armadas o las funciones diplomáticas, si se trata de contribuyentes que no están de acuerdo con la política?

Apartándonos de estos debates políticos amplios, veamos los asuntos más inmediatos que enfrenta un gerente. El primero es que el uso de los presupuestos ensamblados pudiera significar una base de recursos relativamente inestable e impredecible para la planificación y la gestión. Los ingresos producidos por los impuestos especiales u otros mecanismos "blandos" de ingresos variarán bajo la influencia de una amplia gama de fuerzas; desde el ciclo empresarial hasta los giros demográficos y el efecto de la meteorología sobre las cifras del turismo. No obstante, funcionen bien o mal estos instrumentos como generadores de ingresos, tienen la tendencia de agravar el problema del corto plazo frente a la perspectiva estratégica.

Las combinaciones entre el cambio hacia el corto plazo y del llamado -relativamente poco sofisticado- a lograr más con menos producen un socavamiento del estado de ánimo, una mayor rotación de personal y un aumento en los niveles de tensión dentro de las organizaciones existentes. En la reunión de Estocolmo el año pasado, se le preguntó a los representantes del nivel ministerial de cincuenta países cuántos de ellos adjudicaban recursos a la renovación organizativa destinada al bienestar y el estado de ánimo de sus empleados. Ninguno dió una respuesta afirmativa.

La idea de que siempre hay redundancia que puede ser recortada mediante una reducción adicional general de diez por ciento, es una de las actitudes más insensatas y destructivas de la gestión moderna. El siguiente tres por ciento de reducción, aparte de tres por ciento menos servicios, pudiera significar la eliminación de un ministerio o de una de sus unidades, dejando a la organización por debajo de los límites mínimos de capital organizativo y llegando al punto en el cual ya no puede cumplir con ninguno de los servicios que tiene bajo su responsabilidad. La tendencia a sencillamente decirle a las personas que busquen formas creativas de resolver las tensiones nos ha llevado en algunos países a lo que pudiéramos llamar el síndrome CEF: o sea, el síndrome del teléfono Celular, el correo Electrónico y el Fax. Debido a que ahora tenemos la capacidad para comunicar rápidamente las instrucciones y las exigencias, asumimos que el funcionario que se encuentra del lado receptor de la comunicación está en capacidad de hacer, con la misma rapidez, el trabajo necesario para cumplir con lo que le pedimos. Esas expectativas, a su vez, han llevado a muchas organizaciones a la situación en que la respuesta más común, cuando se le pregunta a alguien; "¿Cómo está?", es "¡Agobiado!".

b. La gerencia a través de las organizaciones gubernamentales

Todas éstas son tensiones que enfrentan los administradores dentro de sus organizaciones, en el nuevo ambiente de la administración pública. Sin embargo, al mismo tiempo, los gerentes se enfrentan a mayores exigencias de administrar también horizontalmente **a través** de las organizaciones gubernamentales. El nivel de turbulencia y la falta de predecibilidad en el ambiente político y económico hace que los gerentes tengan que trabajar más duro para asegurarse que sus organizaciones puedan cumplir sus responsabilidades con efectividad, a la vez que trabajar en conjunto o competir contra otros para lograr apoyo.

En general, los gerentes públicos se encuentran en la necesidad de enfrentar relaciones intergubernamentales cada vez más complejas, asociadas simultáneamente con la descentralización, la regionalización y la globalización. Mientras más se fragmentan la toma de decisiones y la autoridad de ejecución debido a estos cambios, más esfuerzos y más recursos deberán dedicarse a la coordinación horizontal de políticas en el gobierno. A su vez, ello requerirá prestar mayor atención a los pactos interorganizacionales para satisfacer las necesidades simultáneas de apoyo mutuo y de evitar la competencia destructiva. El cambio así inducido se pudiera denominar la "governancia (*governance*) por medio de Memorándum de Entendimiento" (ME), siendo ésta una situación en la cual los ministerios y los departamentos operan mediante una serie de acuerdos entre partes potencialmente antagónicas, en lugar de operar mediante los canales formales de autoridad. No existiendo tales acuerdos, aumentará el nivel de competencia necesario para asegurar los presupuestos, la jurisdicción sobre clientelas potencialmente productoras de ingresos y el control de programas directos de servicios

que son reconocidos y valorados por los electores (en comparación con programas menos visibles pero de necesidad vital relacionados con la infraestructura). Sin duda, este tipo de gestión basado en la negociación agravará la crisis de coordinación, ya que exige reconciliar la estructura administrativa y las premisas expresadas por los funcionarios electos durante el proceso amplio de formulación de políticas.

Mientras más compleja y potencialmente competitiva se torne la tarea de gestión interorganizacional e intergubernamental, más difícil será mantener lo que Hecló ha denominado los círculos de confianza y las líneas de confianza, que son los elementos que permiten funcionar a un gobierno. Hecló propone que los líderes políticos necesitan funcionarios públicos con redes en todo el gobierno que les permitan mantener un sistema altamente profesionalizado aunque informal de coordinación y comunicación⁶. No obstante, muchas de las reformas gerenciales se han fijado como blanco los administradores profesionales, quienes se supone están "saboteando" las políticas y los planes de los políticos⁷. En un momento dado durante la administración Reagan, los funcionarios recurrieron a un joven académico para que enseñara a los políticos recién nombrados lo que se llamaba el arte de la gestión de rompecabezas⁸. El propósito era impedir que los funcionarios de carrera adquirieran suficiente autoridad o conocimientos para poder captar el cuadro completo de lo que sucedía y por ende, estar en capacidad de detener una iniciativa. Naturalmente, si se socavan los círculos o las líneas de confianza, entonces éstos tampoco servirán para coordinar ni facilitar. En el contexto actual, los funcionarios de carrera son estimulados - sea por la realidad, y si no por la retórica - para que vean a sus contrapartes en otros ministerios como competidores en busca de los mismos recursos escasos y del apoyo político.

La tendencia ha sido intensificar la competencia, en lugar de facilitar la cooperación, sobre todo en momentos en que se requiere mayor acatamiento a los canales de responsabilidad. La documentación sobre los canales de responsabilidad, el "*accountability*", es prácticamente inexistente en los países en desarrollo. Se suele ignorar el asunto, aunque los líderes de las naciones en desarrollo continúan expresando su preocupación sobre el problema de la legitimidad⁹. El debate sobre los canales de responsabilidad en el entorno actual de gestión ha impulsado usualmente el juego de echar culpas a otros y de señalar con el dedo, todo en momentos en que lo que más hace falta es una mayor cooperación y coordinación.

Otro aspecto irónico lo constituye el hecho de que se ha generalizado aún más el señalar culpas, al tiempo que instamos a la toma de riesgos para mejorar la creatividad. Nos encontramos actualmente en una situación en que los administradores públicos deben manejar las tensiones entre propugnar actitudes competitivas duras basadas en los incentivos del mercado y el llamado en pro de la toma de riesgos y principios de gestión de calidad más creativos. En consecuencia, existen tensiones entre las premisas de la Gerencia de Calidad Total (TQM) y el llamado movimiento de Reinención del Gobierno¹⁰. La literatura de TQM exige que se tranquilice a las personas dentro de una organización y se les asegure que no van a perder su empleo, para que así puedan identificar los problemas con toda honestidad y experimentar con soluciones sin temor a quedar en posición vulnerable. Por otra parte, las estrategias de reinención del gobierno muchas veces comienzan con el anuncio de una meta primordial, como lo es la de recortar dramáticamente el tamaño de la fuerza laboral. Cuando varios ministros evalúan estos estilos contrastantes de gestión, se establece una situación en la cual las relaciones intergubernamentales pueden convertirse en una colisión de culturas organizacionales, en lugar de un esfuerzo cooperativo para ejecutar y operar la política pública.

c. La gestión fuera del gobierno

Indudablemente, los altos ejecutivos se ven obligados a gerenciar también fuera del gobierno. Cada vez más, los gobiernos se valen de la privatización y la formación de sociedades mixtas públicas y privadas para lograr estos propósitos. Al mismo tiempo, la exigencia de que los gerentes públicos

actúen más bien como intermediarios y como compañías matrices inversionistas (“holding”) respecto a toda una serie de funciones contratadas no hace que la tarea sea más sencilla ni mejor definida; todo lo contrario, la hace más compleja y por encima de todo, hace mucho más difícil que nunca cumplir con el reto de la coordinación. Este problema tiene varias dimensiones.

Primeramente, la privatización no se utiliza en su sentido puro, o sea que el gobierno dejará de estar involucrado en determinada actividad y permitirá al sector privado asumir el servicio, si es que el servicio se ha de seguir prestando. Por lo contrario, hoy en día recurrir a la privatización, en muchos países significa que la toma de decisiones generales se mantendrá en el gobierno y es la entrega directa de los servicios lo que pasará a una firma privada o a otra clase de organización no gubernamental (ONG). En esa situación, el gobierno debe retener una capacidad adecuada para operar el sistema de contratación, administrar los contratos en ejecución y mantener mecanismos para los canales de responsabilidad. Por esta razón, el hecho de que las funciones se contraten externamente no significa que el gobierno abandonará la actividad o deje de necesitar personal. Más bien, se trata de adquirir nuevas y diferentes responsabilidades. Pero, no son muchas las evidencias de que, pese al aumento drástico de las privatizaciones en los últimos veinte años, los gobiernos estén tomando medidas para crear capacidades adecuadas y efectivas de administración de contratos. De hecho, se ha avanzado muy poco más allá del énfasis en los procesos de licitación o en las alternativas de bajo nivel a los procesos de licitación, como por ejemplo las compras mediante tarjeta de crédito.

El giro desde el poder a la contratación, del desempeño de las funciones públicas mediante el legítimo uso de la autoridad política a un sistema de gobierno basado en la ejecución de acuerdos discretos, es un gran paso. Sin embargo, se requiere un servicio público mucho más complejo para poderlo cumplir. Es más, las personas que poseen el tipo de destrezas de negociación y gestión que se requieren para operar el estado contratante, resultan igualmente atractivas para el sector privado. Tomará el mismo tiempo entrenarlas y en muchos casos resultará más costoso pagarlas y retenerlas que a los funcionarios de hoy.

Otra dimensión que intensifica la crisis de coordinación es el mito que la desregulación conlleva el fin de las restricciones legales. De hecho, quienes llevan cierto tiempo trabajando con contratos de servicios saben que sencillamente no son obligantes y que además, representan un riesgo adicional. En el caso de las regulaciones, es el gobierno quien decide si se inician o no los procedimientos para obligarlas. En un contrato, cualquiera de las partes puede iniciar un proceso conflictivo formal. Aunque no sea sino en ese sentido, la mayor contratación conlleva una pérdida de flexibilidad por parte del gobierno. Adicionalmente, la legislación sobre la contratación gubernamental en muchos países, hasta en los más desarrollados, suele ser rudimentaria. Las leyes fueron promulgadas en épocas en que la principal preocupación consistía en evitar la corrupción en la adquisición de bienes. Ahora que el énfasis está en la entrega de un servicio, en lugar de la adquisición material, y las preocupaciones principales van más allá de las prácticas corruptas para abarcar la gestión efectiva del cumplimiento de los contratos, ha llegado la hora de reexaminar ese conjunto de leyes.

En este asunto de la gestión de conflictos, existen por lo menos dos dimensiones adicionales que revisten importancia para los gerentes públicos en el entorno actual, así como en el futuro probable. Primeramente, tenemos que desarrollar cabalmente los mecanismos para reconciliar las prácticas competitivas orientadas al mercado, incluyendo el uso del poder legal como arma en el arsenal del gerente del sector privado, con las exigencias de la gestión pública contemporánea en el sentido de imponer un uso más generalizado de técnicas alternativas para la solución de conflictos, las cuales serían más cónsonas con los principios de la gerencia de calidad y con la necesidad de restarle importancia a los asuntos legales formales y aumentar la dinámica interpersonal y menos formal en la solución de problemas. Aunque el uso de las herramientas legales como instrumentos de poder en un mundo competitivo varía en alguna medida de una cultura a otra, indudablemente existe en la vida moderna. Aún aquellos países cuyos sistemas legales han sido calificados de débiles e inefectivos

deben estar alertas, ya que la globalización está cambiando el papel de la ley y de las instituciones legales del sector privado y por extensión, tendrá un impacto similar sobre los gobiernos cuando éstos entren en negocios con las empresas privadas.

En segundo lugar, nos encontramos ante un mayor énfasis en los derechos; las personas que antes consideraban que rendir cuentas a la comunidad era el factor más importante ahora están dispuestas a afirmar sus derechos individuales y exigir el rendimiento de cuentas hacia sí mismos. Esta tendencia también varía notablemente de una cultura o de una nación a otra, pero es evidente que los gobiernos que prometen imponer una política del estilo de pago-por-servicios deben estar preparados para cumplir con canales de responsabilidad orientados al consumidor. Mientras más se orienta el rendimiento de cuentas al individuo en lugar de a la comunidad política, más crecerá la fragmentación y más se intensificarán los problemas de coordinación.

Existen también asuntos que tienen que ver con los tipos de organización con los cuales trabaja el Estado privatizado. Uno de los problemas más patentes es el que pudiéramos llamar el problema de Federal Express, también conocido en términos populares como “quedarse con la crema”. Cuando se iniciaron las empresas de valija privada, ellas argumentaban que sólo deseaban participar en una pequeña proporción del negocio postal, que es mucho más amplio. El problema está, naturalmente, en que se trataba de la porción más rentable. Las empresas alegaban que la autoridad postal estaba en libertad de competir con ellas, pero es difícil competir cuando una organización no puede reducir su actividad a sólo la parte más rentable, "la crema", sino que está obligada a mantener una estructura de costos exigidos por el trabajo intensivo en mano de obra que requieren servicios costosos como por ejemplo, la entrega del correo rural. Por consiguiente, al tratar con organizaciones fuera del gobierno, los formuladores de política y los gerentes públicos se encontrarán con el problema de "la crema", y a menos que prefieran abandonar los servicios que no sean rentables en términos competitivos, esto les creará mayores dificultades para la cabal coordinación y racionalización de los servicios.

Queda otra preocupación: la gerencia moderna fuera del gobierno requiere trabajar con un gran número de ONGs, lo cual a su vez implica resolver toda una serie de temas críticos, particularmente en los países más pequeños, los estados insulares o las naciones menos desarrolladas. Esto incluye el peligro de dejarse apabullar por ONGs muy fuertes; las tensiones que surgen entre las ONG locales y las ONG usualmente más grandes que gozan de financiamiento internacional, conllevan el riesgo que el propio país se convierta en campo de batalla entre ONGs en conflicto o en proyecto piloto para un gran experimento de alguna ONG. También debe tomarse en cuenta el aumento en los niveles de ruido cuando las ONG compiten por recursos, atención e influencia política. También en estos casos, por razones obvias, la dinámica de esta tendencia lleva a una intensificación de la crisis de coordinación.

Lo tratado hasta ahora se ha referido a las dificultades que se encuentran en cada una de las tres esferas de actividad. No obstante, es necesario estudiar también las áreas en que hay superposición de las esferas de actividad gerencial. Los vínculos de este tipo son cuatro.

d. Gestión de la infraestructura gubernamental en una era de globalización, descentralización y privatización

Aunque los gobiernos descentralicen, privaticen y utilicen los recursos globales del Internet y otras estructuras de apoyo internacionales, sigue habiendo la necesidad de que los gerentes mantengan su infraestructura. La lección más importante que dejaron los esfuerzos mundiales de reforma administrativa en los años setenta y ochenta fue que no basta con el solo proceso. La gobernancia (*governance*) requiere de instituciones, así como de una infraestructura que las apoye y que les permita interactuar con efectividad. Sin embargo, el esfuerzo por desmontar el aparato de la administración pública como reacción en contra de la burocratización presenta una amenaza a la parte de esa infraestructura que es necesaria. Los gerentes deben conocer bien las necesidades y la tarea que implica mantener esa infraestructura aún cuando enfrenten tendencias destructivas.

A la vez que existe la necesidad de regularidad, predecibilidad, control de corrupción, mayor rendimiento de cuentas, exigencias de igualdad, sucede que los sistemas de regulación y de legislación son atacados. Esto es así pese a los numerosos llamados por mayor regulación en áreas tales como la protección ambiental, asuntos relacionados con la salud y las condiciones laborales. Si bien es cierto que ya tenemos más de una década haciendo uso generalizado de herramientas regulatorias orientadas al mercado¹¹, lo cierto es que incluso esas herramientas requieren de sistemas básicos de reglas y de cumplimiento obligado. No funcionan solas¹². Además, hay políticas de nuevo estilo que operan paralelamente a diseños regulatorios más tradicionales y no hay motivos para esperar que esta situación cambie en el futuro cercano.

De forma similar, han habido en algunos países reclamos legítimos en contra de la dominación tradicional de la educación y de la profesión de administración pública por parte del derecho y los abogados; algunos han llegado al extremo de culpar al derecho y los sistemas legales de la mayor parte de nuestros problemas¹³. No obstante, ese tipo de argumento es peligroso en momentos en que la Asamblea General de la ONU, con el asesoramiento del Grupo de Expertos de la ONU sobre Administración y Finanzas Públicas, pide que se hagan esfuerzos por lograr un mayor respeto al orden público y a los sistemas de justicia. Una gobernanza (*governance*) capaz de proporcionar el tipo de legitimidad, transparencia y canales de responsabilidad que necesitamos no podrá lograrse en el contexto moderno, salvo que exista un fuerte proceso legal independiente y que los gerentes públicos reconozcan su importancia. La capacidad de acometer la crisis de coordinación es ciertamente una de las razones importantes por las cuales no se debe permitir que los reclamos anti-derecho socaven el derecho público.

Otra preocupación relacionada es la demanda a los países para que construyan servicios públicos basados en el mérito, compatibles con la evaluación del desempeño, el rendimiento de cuentas y el reclutamiento y retención de personal de alta calidad. Sin embargo, esta exigencia se le hace a los gerentes públicos en momentos en que los sistemas del servicio público se encuentran bajo ataque. Es evidente que necesitamos sistemas de servicio público más flexibles y ágiles, sistemas capaces de reclutar y retener a los funcionarios altamente calificados que requeriremos para administrar el Estado contratante. En el caso de muchos países en desarrollo, el reto se torna aún más complejo debido a que en estos momentos, esos mismos sistemas se necesitan para luchar contra la corrupción. Un problema relacionado es que a los gerentes públicos se les solicita apoyar al gobierno central para mejorar la capacidad del personal, cuando los fondos de entrenamiento y desarrollo están pasando a satisfacer otras exigencias, sobre la base de la teoría que ya no hará falta el personal público¹⁴.

Al mismo tiempo que los altos funcionarios se preocupan por coordinar esfuerzos para desarrollar y mantener la infraestructura, se ofrecen menores incentivos para el desarrollo profesional de los altos ejecutivos. Hay menos tiempo y dinero disponible, precisamente cuando se le exige a los más altos niveles gerenciales que jueguen un papel más complejo. En la mayoría de los nuevos sistemas gerenciales, la eliminación de niveles ha terminado con la mayor parte de lo que se llamaba gerencia media. En lugar de poder contar con estos grupos, se le pide a la alta gerencia que interactúe más directamente con el personal de línea en la solución de problemas y en la gestión operativa. Eso crea tensiones entre las crecientes demandas internas que se ejercen sobre los gerentes de alto nivel paralelas a una mayor presión para que trabajen con formas más complejas, frecuentemente con fuerzas externas. Resulta particularmente peligroso ignorar las necesidades de estos altos funcionarios, sobre todo si consideramos que hemos venido jubilandos o despidiendo a los gerentes medios que hubieran sido sus sucesores.

e. Gerenciando políticas en comunidades bajo tensión por la gobernanza global: Fuerzas centrífugas y centrípetas

Sin duda es cierto que las tareas externas de los gerentes públicos, y sobre todo aquéllos asociados con la coordinación, hoy en día presentan más retos y revisten más importancia que nunca. El esfuerzo por efectuar la gestión interna y el esfuerzo por operar externamente se llevan a cabo en un mundo en el cual se encuentran cada vez más fragmentados los países y las regiones. Se presta más atención a lo que distingue uno de otro, que a lo que tienen en común.

En primer lugar, está la tarea de efectuar la gestión en medio del ir y venir de la gobernanza (*governance*) global. Los Estados trabajan sobre la reforma de su estructura de gobernanza al mismo tiempo que la comunidad internacional reexamina el papel y los estilos operativos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, los Bancos de Desarrollo Regional y el Fondo Monetario Internacional. Los altibajos de la gobernanza global por medio de conferencias están también relacionados con esa dinámica. No habiendo un acuerdo claro sobre la forma de utilizar las instituciones internacionales para la toma de decisiones, la última década presencié el surgimiento de la acción global en foros *ad hoc*, conferencias mundiales o cumbres reunidas para tratar problemas tales como los derechos del niño, el ambiente, la situación y los derechos de la mujer, el desarrollo social y los problemas de las ciudades. De Nueva York, El Cairo, Rio de Janeiro, Copenhague, Beijing y Estambul, obtuvimos por lo menos tres resultados positivos significativos. La buena nueva es que las conferencias produjeron ráfagas de energía y atención que se enfocaron sobre problemas importantes. En muchos países, se logró mucho durante las fase previas a las conferencias, por ejemplo, la Conferencia sobre el Desarrollo y Beijing. Algunas de las organizaciones que fueron establecidas durante ese proceso continúan activas, así como algunas de las coaliciones de ONGs formadas en la fase de preparación de los debates de las conferencias.

Otra importante contribución la constituyeron las declaraciones y los planes de acción de las conferencias, ya que se han nutrido unos de otros de manera que hoy disponemos de varios acuerdos globales suscritos por más de cien países, en algunos casos casi doscientos, todos con principios y compromisos comunes. Acuerdos que sirven de marco de referencia para ayudar tanto a los Estados individuales como a la comunidad internacional a resolver la crisis de coordinación; tema sobre el que volveremos enseguida.

El aspecto negativo de la gobernanza global por medio de conferencias es que habitualmente faltan el seguimiento y la síntesis. Una vez terminadas las conferencias, suelen desvanecerse de la pantalla del radar de los principales formuladores de política. Recientemente, se ha hablado bien poco acerca del quinto aniversario de la Cumbre de la Tierra en Rio, aniversario que habría de convertirse en un año de evaluación y rendimiento de cuentas. Tampoco se ha mencionado el hecho que se cumplirán diez años del informe de la Comisión Brundtland. Es más, en aquellos casos en que se ha seguido atentamente un tema, suele haber sido por parte de alguna ONG interesada en su área específica, por ejemplo los problemas de género, y no como producto del trabajo de síntesis amplia de los compromisos comunes adquiridos en diversos programas de acción emanados de conferencias.

Esa tendencia, a su vez, trae a luz otro aspecto de la crisis de coordinación: el reto de forjar y administrar sociedades en un contexto de comunidades políticas, subsistemas y coaliciones. La ejecución de teorías de elección pública y otras herramientas basadas en el mercado y orientadas al consumidor generalmente estimula la iniciativa política para la organización de comunidades de política especializada, lo cual a su vez aumenta la fragmentación y agrava la crisis de coordinación. Al Estado le resulta cada vez más difícil cumplir con la necesidad de tomar decisiones globales acerca de la política, con miras a servir el interés público amplio, después de haber quedado sin las herramientas y los mecanismos necesarios para cumplir la tarea. Cada comunidad de políticas se concentra en un conjunto específico de asuntos, bien sea la salud, la educación, el comercio, el ambiente u otro asunto similar, y tiende a preocuparse muy poco por el impacto de sus exigencias sobre los demás aspectos de la gobernanza o del Estado.

f. Gerencia de sociedades: Un cometido prometedor pero volátil

Es en el contexto descrito que se le exige a los Estados seguir adelante, forjando o facilitando diversos tipos de sociedades, particularmente asociaciones con el sector privado y organizaciones sin fines de lucro. Es irónico que se haya prestado relativamente poca atención a lo que precisamente se necesita para aceptar el reto de gobernar a través de sociedades, quizás porque la discusión ha estado dominada por personas que la promueven con muy poco interés en considerar las posibles dificultades que pueden surgir. Con esto no estamos sugiriendo que no convenga forjar más sociedades, y más fuertes; lo importante es que el gerente público no puede darse el lujo de caer en la retórica unilateral de los promotores de la idea.

Si tomamos en serio el concepto de sociedad, observamos que en el sector privado las sociedades existen pero no siempre son la forma más atractiva de empresa. Si funcionan bien, sugieren la combinación de recursos en pro de una empresa conjunta basada en un compromiso y un riesgo mutuo. No obstante, no todas las relaciones de negocios son verdaderas sociedades y un número relativamente bajo de lo que se denomina sociedades públicas/privadas implican niveles equivalentes de compromiso o de riesgo. El Estado no es el mismo tipo de socio que el empresario común. Es más, ninguna sociedad es más fuerte que su miembro más débil. Existe el peligro que el Estado se encuentre asociado con socios débiles o relativamente irresponsables. Esta posibilidad es una de las razones por las cuales los empresarios prefieren entrar en otros tipos de relación de negocio, en lugar de sociedades.

La operación de docenas o centenares de sociedades limitadas en medio de fracasos del mercado, por ejemplo, la presencia de conglomerados, mercados de capital móviles y la combinación incorrecta de recursos, representan un reto muy difícil de abordar, aunque sólo se le considere desde el punto de vista de la crisis de coordinación. Además, el hecho que estas sociedades suelen ser *ad hoc* hace más abrumadora aún la tarea de coordinación. La retórica política no es sustituto para una gestión sólida en la gobernancia a través de sociedades, pero hasta el presente eso no ha sucedido.

Existen aún dos preocupaciones que merecen consideración con respecto a las sociedades. Primero, la complejidad que implica asumir que las sociedades constituyan un conjunto de premisas en un mundo multicultural. Las relaciones de trabajo tanto personales como institucionales están sujetas de manera especial a las variaciones culturales. En segundo lugar, las sociedades pueden resultar una tierra de nadie, un espacio entre el poder político y los mercados económicos en el cual no cabe ninguno de los conjuntos de reglas ni precisa ni consistentemente.

g. La gestión del desarrollo centrado en el ser humano a través de la coordinación de mezclas desiguales de política y técnicas de gestión

El tratamiento de las sociedades es apenas un aspecto de un tema más amplio. La tendencia en la reforma del Estado hasta el presente ha sido concentrarse bien sea en el diseño político o en la gestión pública, pero no en ambos. Sin embargo, cualquiera de los dos fracasará si no existe una coordinación mutua. La gerencia no funciona si su tarea consiste en ejecutar diseños políticos mal coordinados, mal diseñados o insuficientemente armonizados. De hecho, si se reconoce que hoy en día la mayoría de los temas críticos no son tratados por una sola política sino por mezclas de políticas, que implican herramientas variadas, entonces es importante asegurarse no solamente que las políticas individuales estén bien formuladas, sino que los diversos tipos de política que se combina puedan funcionar bien juntos. En consecuencia, las políticas de desarrollo centrado en el ser humano, que mezclan iniciativas, programas de capacitación profesional, servicios directos de socorros sociales y servicios de colocación de contratos deben estar diseñadas considerando la necesidad de coordinación. En la medida que las políticas se diseñan para “orientarse al cliente” y los ministerios son evaluados en base a resultados medidos en el punto de servicio (propugnado frecuentemente como la mejor práctica contemporánea), entonces la coordinación puede resultar particularmente difícil. Por tanto, los programas de evaluación

de resultados deben diseñarse para que funcionen tanto para el beneficiario del servicio, como también para que puedan ser coordinados e integrados por los gerentes públicos.

En último análisis, cuando la campaña en pro de los modelos de mercado llegue a ser cuasi-religiosa, tanto la democracia como la gestión pública serán imposibles - la acción coordinada puede ser eficiente o no, pero lo importante es mantener la legitimidad política, buscar el interés público y garantizar la defensa eficaz de los derechos humanos. Las definiciones del Estado y el papel que éste juega en adelantar el desarrollo sustentable centrado en el ser humano son temas políticos que deben ser resueltos internamente de conformidad con la soberanía nacional y el derecho a la autodeterminación, y además, conjuntamente con otros participantes de la comunidad global. Estos asuntos son de un alcance mucho más amplio que las discusiones sobre el mercado.

3. Causas de la crisis de coordinación

Esta discusión sobre el contexto de la gestión pública y la reforma del Estado no sólo describe el entorno dentro del cual los formuladores de política y los administradores buscan resolver la crisis de coordinación, sino que también sugiere alguna de sus causas y posibles respuestas, incluyendo la poca atención que se ha prestado al marco internacional del Desarrollo Social, la falacia política, la complejidad de los presupuestos ensamblados, el mito del Comité Coordinador Interministerial y la poca atención a la administración de contratos como elemento de la privatización.

La discusión que precede sugiere que uno de los problemas que enfrenta la gestión pública es que se está asumiendo que el proceso, particularmente el proceso de mercado, orientará las obligaciones y las prácticas futuras de la gobernanza (*governance*). Pero es evidente que esto no será así. Lo que sí es cierto es que existe un cuerpo útil de entendimientos comunes, totalmente estudiados durante casi una década de discusión internacional, lo cual serviría de punto de partida para la síntesis de los tipos de tarea y de métodos de gobernanza que se requieren. Proviene del conjunto de declaraciones y programas de acción de El Cairo, Rio, Copenhague, Beijing y Estambul. Estos conjuntos de compromisos nos hacen saber que la tarea de la gobernanza no se limita a cumplir con las condiciones previas para el crecimiento económico global, sino también de establecer las condiciones y las políticas necesarias para avanzar hacia el desarrollo sustentable centrado en el ser humano. Estos dos conjuntos de tareas de gobernanza no son mutuamente excluyentes, no obstante requieren de la reconciliación y coordinación. Eso aún está por suceder.

En segundo lugar, se ha observado una tendencia hacia la falacia política en las últimas dos décadas. La falacia política tiene varias premisas, aunque quienes las comparten rara vez admiten en público que ellos las apoyan. La primera premisa es que el problema primordial de la gobernanza es diseñar una política. La segunda es que si la política falla, probablemente se debe a los “juegos de la ejecución”, trucos que emplean los administradores públicos para evitar la ejecución y el posible éxito de la política¹⁵. La tercera, por lo tanto, es que la política ideal será aquella que puede ser diseñada para que opere sin necesidad de que la burocracia juegue un papel clave en la ejecución o en la operación. Por consiguiente, las políticas basadas en el mercado que se valen de las fuerzas del mercado para influenciar el comportamiento son la mejor selección, ya que no dependen del juicio de los administradores sino de incentivos y desincentivos del mercado para lograr sus resultados.

Esta visión de la gobernanza presenta varios problemas significativos. Por supuesto que es más sencillo, y en términos de gratificación inmediata produce también más satisfacción pasar horas y hasta fines de semana sentado en algún lugar agradable diseñando la forma en que otros deben vivir, que dedicarse a la difícil y a veces ingrata tarea de ejecutar una política. El hecho obvio es que tenemos más diseños políticos que los que pudiéramos jamás ejecutar. Han emanado de todos lados, desde las ONG hasta los organismos internacionales, ninguno de los cuales es responsable por la ejecución y la operación a largo plazo de ninguna de las propuestas políticas.

La verdadera tarea consiste en ejecutar y operar la política. Es sumamente importante estudiar la documentación de la ejecución de políticas para aprender porqué algunas no produjeron el desempeño esperado, pero con esto no basta. Desafortunadamente, está bien justificada la caracterización de gran parte de la literatura de ejecución política como el producto de forenses políticos que pueden decirnos de qué murió la política, pero no cómo ayudarla para que viva una vida sana.

Es particularmente importante el hecho que las herramientas basadas en el mercado no se operan solas. Requieren de ejecución y de operación al igual que otros tipos de política, aunque las formas de administración puedan ser algo diferentes de otros diseños. Es así como deben establecerse sistemas de autorizaciones, monitorearlos y cuando sea necesario, obligar a su cumplimiento. Deben fijarse y recabarse los impuestos de uso especial. Los requerimientos de "rotulación" deben aclararse en cuanto a forma y contenido y también hacerles seguimiento respecto a su exactitud para que sea efectiva la dimensión de selección del mercado en las políticas de "rotulación". La decisión de contratar las operaciones de cuidado diario, actividades de justicia de menores o entrega directa de servicios sociales a las ONG representa un paso, pero queda toda una serie de tareas administrativas que deben ser otorgadas y administradas bajo esos contratos y respecto a las cuales se debe rendir cuentas. El tamaño global de la fuerza laboral del gobierno puede declinar en comparación con la entrega directa de servicios, pero las tareas administrativas siguen siendo numerosas y complejas.

La falacia política presenta el peligro adicional que cada proceso de diseño de política se trata como separado, o sea que ella debe funcionar sola al ponerse en marcha y no se considera cómo reconciliar las políticas existentes unas con otras, y menos aún cómo evaluar de antemano sus efectos sinérgicos.

Desafortunadamente, la falacia política es una enfermedad generalizada en el mundo actual. Es una de las principales fuerzas que causa e intensifica la crisis de coordinación. Debemos abordar la noción de falacia política que considera que es posible, de alguna manera, resolver los problemas diseñando políticas sin tomar en cuenta las tareas de gestión pública asociadas con su ejecución y operación.

Una tercera lección que surge de lo tratado arriba es el hecho que el auge de los presupuestos ensamblados ha agravado la crisis de coordinación y ha introducido toda una serie de dificultades en la empresa pública. No estamos sugiriendo que deban abandonarse los esfuerzos creativos para obtener financiamiento, pero es importante comprender algunas de las consecuencias y la dinámica creadas al pasar a los mecanismos múltiples y discretos de financiamiento en una amplia gama de ministerios y políticas.

En la medida en que los presupuestos ensamblados se basen en impuestos al consumo específicos y en derechos de uso, habrá una gran variedad de cuestiones por resolver en términos de la adecuación de los enfoques a los compromisos adquiridos respecto al desarrollo sustentable centrado en el ser humano. No se trata solamente del hecho que los ministerios tienen mecanismos financieros más fragmentados y menos predecibles, sino que la selección de ese tipo de herramienta financiera tendrá consecuencias para la equidad y la rendición de cuentas, así como para la eficiencia y la efectividad.

En algunos sentidos se relacionan con los problemas de los presupuestos ensamblados, las dificultades que surgen de la falta de atención a la gestión pública y las consecuencias de la administración de contratos como elemento de la privatización. Como se indicó anteriormente, las operaciones contratadas suelen fragmentar la toma de decisiones y significan que la gobernancia debe hacerse manteniendo cierta distancia y valiéndose de medios que en algunos casos son más complicados en lugar de menos complicados, que cuando el gobierno prestaba directamente los servicios.

Igualmente, es evidente que surgen también cuestiones de coordinación y rendición de cuentas porque ahora son el contratista y sus empleados, y no el gobierno y los empleados públicos, quienes entran en contacto directo con los ciudadanos. En la mayoría de los países, falta mucho por definir

exactamente cuáles son las responsabilidades del gobierno que pasan al contratista con el contrato. Cuál es el punto en el cual los requerimientos de debido proceso, de obligaciones de respetar los derechos civiles y otras responsabilidades del gobierno pasan al contratista y cuáles son los mecanismos que garantizan la fidelidad hacia las normas gubernamentales de responder a la ciudadanía. Estas interrogantes con frecuencia permanecen sin respuesta, ya que los promotores se concentran en lo normativo de la contratación en lugar de estudiar los asuntos más complejos de cómo manejar el proceso. Es absolutamente esencial que se aborden estos asuntos.

Por último, falta por mencionar una dimensión que claramente constituye una práctica que coadyuva a la crisis de coordinación. Se trata del mito del Comité Coordinador Interministerial (CCI). Durante entrevistas que se llevaron a cabo recientemente en relación con un estudio de desarrollo sustentable efectuado en seis naciones, se preguntó a los entrevistados cómo se coordinaban todas sus políticas complejas. Invariablemente, la respuesta de los entrevistados indicaba que existían comités coordinadores interministeriales dedicados a tales problemas. No obstante, en las preguntas de seguimiento se reconocía que dichos comités creados como una manera de evitar la crisis de coordinación, pueden incluso contribuir a ella en lugar de resolver las dificultades.

Por una parte, tales comités se integran por representantes de varios ministerios, siendo uno solo de ellos el representante del ministerio que tiene la responsabilidad primordial de ejecutar la política o el conjunto de políticas. Por consiguiente, el comité puede ser un vehículo para dispersar la autoridad coordinadora, evitando que el ministerio principal tome acción expresa sin el consentimiento de los demás ministerios que de hecho pueden estar compitiendo por los recursos, el poder o la situación de privilegio. Existe por lo tanto un incentivo para que el ministerio rector evite convocar al comité coordinador a menos que sea necesario, o que no existan temas embarazosos para la organización que se reunirá, ni que la hagan vulnerable al ataque o a la manipulación.

Es evidente que el CCI no será tomado en serio excepto cuando sea presidido por el primer ministro u otra persona de alta jerarquía, con poder para obligar la cooperación y la acción. Por esta razón, el primer ministro o su designado podrán ser nombrados para presidir un CCI, pero el cargo lo aceptarán nominalmente. El aspecto clave es que los comités coordinadores no funcionan sino cuando su liderazgo tiene poder o si las organizaciones miembros tienen incentivos para hacer que la cooperación sea verdadera. Así, por ejemplo, si se evaluaran los organismos de cooperación en parte sobre la base de los resultados de políticas respecto a las cuales ellos fueron unidad coordinadora, igual que se les evalúa por sus tareas primordiales, entonces los incentivos o desincentivos pueden tornarse tan reales que consideren seriamente la crisis de coordinación. En el último análisis, los comités de coordinación interministeriales nunca serán más que una parte de un gran conjunto de estrategias para resolver la crisis de coordinación.

4. Propuestas para la solución de problemas

Este trabajo habrá cumplido su cometido primario si logra indicar la naturaleza, el contexto y las causas de la crisis de la coordinación que afecta a prácticamente todos los aspectos de la reforma del Estado y de la administración pública. Sin embargo, también se señalan algunos aspectos de las soluciones. Adicionalmente a las sugerencias que se indican en la última sección, esto incluiría las mezclas de políticas diseñadas para mejorar la coordinación, mejorar la rendición de cuentas, reforzar las capacidades para la mejor coordinación, incentivar los sistemas presupuestarios y utilizar los círculos continuos de retroalimentación.

El uso de comisiones *ad hoc* y de otros diseños no asociados con los ministerios existentes ofrece la ventaja de la independencia, pero presenta el riesgo de prestar escasa atención a la coordinación. Quienes se encuentran afligidos con la falacia política y consideran que su tarea primordial consiste en forjar políticas para evitar las organizaciones gubernamentales existentes son particularmente susceptibles a cometer este error. Si el liderazgo político determina que las políticas deben ser

diseñadas por un tercero externo, entonces es de suma importancia considerar a cada paso cómo conectar la política con el ministerio que será responsable de ejecutarla. Además, es igualmente importante que las políticas individuales sean comprendidas en términos de la mezcla de políticas de la cual forman parte. En último análisis, casi siempre es preferible que la política sea generada en el ente que será responsable de su gestión, entre otras razones debido a que los ministerios responsables necesariamente estarán muy conscientes de la relación que existe entre las nuevas políticas y la actual mezcla de políticas.

Otro paso importante es que debe tratarse más directamente el tema de los mecanismos de rendición de cuentas. Hasta el presente, se ha prestado poca atención a este tema en el contexto de los esfuerzos de reforma del Estado. De hecho, algunos argumentan que la rendición de cuentas debe entenderse en términos de eficiencia, es decir que las concepciones tradicionales de rendición de cuentas basadas en el derecho y en la supervisión política son problemas que deben ser eliminados como hechos esenciales de la vida pública¹⁶.

No existe necesariamente ninguna inconsistencia entre las herramientas de rendición de cuentas basadas en el desempeño, como por ejemplo la retroalimentación del cliente o la evaluación de resultados, y las técnicas legales y políticas más tradicionales. Por lo menos en teoría, se puede sostener que en la medida en que éstas últimas sean utilizadas para reducir la corrupción y asegurar el tratamiento equitativo de los clientes, debería mejorar el desempeño. Incluso, deberían reforzarse mutuamente. No obstante, se ha estudiado poco el hecho que pueden existir tensiones entre cierta rendición de cuentas orientada al mercado y otras formas, por lo menos tal como se les conceptualiza en la actualidad. Específicamente, es de importancia vital hacer una evaluación más directa y en mayor detalle que hasta la fecha, de la forma que debería tomar la rendición de cuentas en los países en desarrollo que han estado bajo régimen militar o gobiernos autoritarios, o controlados tradicionalmente por un solo partido, o aquéllos que poseen sólo las herramientas de rendición de cuentas heredadas de un pasado colonial y que ahora ya no son apropiadas para su contexto cultural.

Una interrogante importante que merece ser respondida es cómo forjar mecanismos de rendición de cuentas que sean efectivos y no estén atados a herramientas legales tradicionales. Ciertamente que una respuesta podría encontrarse en los sistemas presupuestarios que realmente recompensan a los ministerios y a los departamentos por su efectividad, su capacidad de respuesta y su eficiencia. La idea es permitirle suficiente flexibilidad a los ministros y sus altos gerentes para que puedan innovar, pero asegurándose mediante el uso de incentivos que las innovaciones no agraven los problemas de coordinación. Una de las técnicas que actualmente se estudian con este fin lo constituyen los presupuestos por metas.

Indudablemente, la facultad de utilizar cualquiera de estos enfoques asume que existe la capacidad de gestión pública o que puede ser creada. Sin embargo, pese a que prácticamente todos los programas de acción emanados de conferencias internacionales en los noventa han señalado a la creación de capacidad como un compromiso clave, falta mucho por hacer. No resultó ninguna sorpresa que los funcionarios a nivel ministerial de cincuenta naciones, reunidos en la Conferencia de Estocolmo el otoño pasado identificaran a la creación de capacidad como uno de los principales problemas que enfrentan para la ejecución de los principios de Copenhague.

Aparte del esfuerzo por cumplir con las obligaciones adquiridas anteriormente respecto a la creación de capacidad, es de importancia crítica enfrentarse a las nuevas necesidades en cuanto a destrezas que requerirá el Estado contratante. No podemos concentrarnos sólo en crear capacidad administrativa tradicional cuando se están necesitando con tanta urgencia nuevos tipos de destrezas y conocimientos tales como la administración contractual. No hay razón por la cual a quienes deseen entrar en negocios con el gobierno no se les pueda solicitar que contribuyan a este esfuerzo de crear capacidad, por ejemplo, mediante el pago de derechos o impuestos moderados pagaderos por todos los ofertantes de cierta envergadura en licitaciones públicas. Igualmente, es evidente que los gerentes

públicos deben estudiar cuidadosamente cómo retener a los administradores contractuales entrenados, por ejemplo mediante compromisos regionales o multiorganizacionales, garantizando sueldos o beneficios adecuados.

El esfuerzo por resolver la crisis de coordinación requerirá el uso de círculos continuos de retroalimentación. No basta sólo con diseñar políticas al inicio y esperar que puedan ser efectivamente coordinadas. En una era en la que expresamente utilizamos una variedad de técnicas de gobernancia que conducen a un agravamiento de la crisis de coordinación, es esencial que la coordinación se convierta en una de las principales funciones de los gerentes públicos. Estos deben estar dotados de las herramientas y los recursos necesarios para lograrlo, y ello no será posible al menos que sea considerado un proceso continuo.

5. En busca de una música poderosa

Para concluir, vuelvo a la metáfora de la música. Seamos claros. Lo importante no es que podamos o debamos esperar que la política o la dinámica gerencial del mundo contemporáneo suene a Mozart. Eso sugeriría un modelo europeo de política y una orientación gentil, de clase media, que representaría una melodía u orquestación nada agradable para la mayor parte del mundo. Es posible que tengamos que tocar y adaptar a la orquesta un conjunto de ritmos latinos, melodías melancólicas de la India, golpes africanos y alegre instrumentación asiática. Pudiera resultar que los clásicos sí tienen algo que ofrecemos que ayudaría a enfrentar nuestro estado de ánimo actual y nuestros estilos de vida, pero igualmente pudiéramos seleccionar un programa que al final consistirá en toda una gama de composiciones y arreglos. Aún así, lo que deseamos es una música capaz de enriquecer y apoyar al desarrollo sustentable centrado en el ser humano, objetivo que ya ha sido establecido por la comunidad mundial.

Notas

¹ United Nations, Agenda 21 The United Nations Programme of Action from Rio (New York: United Nations 1992).

² World Commission on Environment and Development, Our Common Future (New York: Oxford, 1987).

³ Véase e.g., World Summit for Social Development, The Copenhagen Declaration and Programme of Action (New York: United Nations, 1995)

⁴ El primero fue un estudio de doce países publicado el año pasado por Phillip J. Cooper y Claudia María Vargas, Implementing Sustainable Development (New York: United Nations, 1995) y el otro es un estudio en curso de seis naciones de Asia y la franja del Pacífico.

⁵ Para las investigaciones sobre estas tendencias ver B. Guy Peters and Donald Savoie, eds., Governance in a Changing Environment. (Montreal: McGill/Queens University Press, 1995); James Perry, ed., The Handbook of Public Administration, Second Edition (San Francisco: Jossey-Bass, 1996).

⁶ Hugh Hecl, A Government of Strangers (Wash., D.C.: Brookings Institution, 1982).

⁷ Eugene Bardach, The Implementation Game (Cambridge, MIT Press, 1974).

⁸ Véase el ensayo de Michael Sinera en la Fundación Heritage, Foundation for Leadership II (Wash., D.C. Heritage Foundation, 1985).

⁹ He abordado este punto en "Accountability and Administrative Reform: Toward Convergence and Beyond" en B. Guy Peters and Donald Savoie, op. cit.

¹⁰ Véase Patricia Ingraham, "Quality Management in Public Organizations: Prospects and dilemmas", en Peters and Savoie, op.cit.

¹¹ Véase OECD Economic Instruments for Environmental Protection (Paris: OECD, 1989)

¹² He abordado este problema con mayor amplitud en "Toward the Hybrid State: The Case of Environmental Management in a Deregulated and Reengineered State". International Review of Administrative Sciences (Summer 1995).

¹³ Véase Osborne, David y Ted Gaebler, Reinventing Government (New York: Penguin, 1992)

¹⁴ Para las discusiones sobre este fenómeno véase Patricia W. Ingraham, Barbara Romzek, y Asociados, New Paradigms for Government (San Francisco: Jossey-Bass, 1994), y Jamens Perry, op. cit.

¹⁵ Véase Eugene Bardach, op. cit.

¹⁶ Véase Osborne y Gaebler, op. cit.

Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano*

Dario I. Restrepo Botero

I. Definición, emergencia y objetivos de la participación social

1.1 Definición de la participación social

La participación social refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre el Estado y la sociedad. Las formas tradicionales y legales de esta mediación han sido los instrumentos de la democracia representativa y de la democracia corporativa. Es decir, el régimen electoral como mecanismo de acceso a las jurisdicciones representativas y las organizaciones gremiales del capital y del trabajo. Al lado de estas y con no menos tradición han existido otros mecanismos de mediación entre la sociedad y el Estado. Las relaciones patrimonialistas y clientelistas, las vías de hecho (paros, tomas, asonadas, marchas) y el levantamiento armado. En América Latina y particularmente en Colombia, las mediaciones legales se combinan de múltiples maneras con las prácticas para legales o francamente ilegales, incluyendo relaciones entre el levantamiento armado y la democracia representativa y corporativa.

En la actualidad, el debate sobre la promoción de la participación social refiere a otro universo de mediación entre la sociedad y el Estado: *La democracia participativa*. Qué es la democracia participativa? Lo nuevo suele definirse ante e incluso contra lo tradicional. Es decir, respecto a lo que no es. La democracia participativa es el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas sin requerir necesariamente de la representación partidista, gremial, clientelista o de las vías de hecho cívicas o armadas. Se diferencia de la democracia representativa en cuanto al *procedimiento* en que la primera está regularizada al punto de ser un ritual periódico, mientras que la segunda es más aleatoria, pero también más oportuna pues invoca la intervención social según la necesidad. También, en que la democracia representativa se materializa en un acto (el acto electivo) y la democracia participativa invoca un proceso en el cual las personas están llamadas a intervenir varias veces. En cuanto al *contenido*, la democracia representativa se limita a la elección de personas que a su vez cuentan con gran autonomía para la toma de decisiones públicas. La democracia participativa en sentido estricto no es el acto de elegir, sino el de pronunciarse sobre temas de interés colectivo mediante referendos, plebiscitos, consultas, procesos de concertación y pactos sociales. En el contenido también se diferencian en cuanto los que acceden a la democracia representativa poseen la facultad de pronunciarse sobre todos los asuntos del Estado correspondientes a las prerrogativas de su jurisdicción, mientras que los que acceden a la democracia participativa se pronuncian generalmente sobre asuntos específicos predeterminados. En cuanto a los *sujetos involucrados*, la democracia representativa conduce a las decisiones a individuos representantes de partidos y movimientos políticos, mientras que la democracia participativa, es el proceso de involucrar grupos sociales en la co-administración de políticas públicas.

Las causas históricas del surgimiento de la democracia participativa son de muy variada índole e incluso, las versiones son contradictorias entre sí, atendiendo escuelas de pensamiento y el apego a explicaciones derivadas del surgimiento de la democracia participativa en cada país.

Desde una lectura proveniente de la sociología, dos grandes fenómenos causales recogen un amplio consenso explicativo aunque su valoración sea diferenciada. De una parte, la crisis del régimen representativo y por lo tanto, la incapacidad de los partidos políticos para mediar en todos los asuntos de interés colectivo entre el Estado y la sociedad. De otra, la complejidad creciente de la sociedad, que

(*) Trabajo elaborado por encargo del CLAD. Fue presentado en el Taller de Expertos "Participación de la Sociedad Civil en Programas Sociales", auspiciado por CLAD y AECI. Caracas, 24 al 26 de abril de 1995.

adquiere múltiples formas de representación de intereses ante el Estado alternas a la democracia representativa y la democracia corporativa. Suele además mencionarse la creciente fragmentación y especialización del Estado por tareas que desbordan los programas partidistas como criterio suficiente para la administración de las múltiples, complejas y plurales actividades del Estado.

1.2 Emergencia y extensión del universo de la participación social en Colombia

En Colombia el antecedente de la participación social se remonta al año de 1958 con la creación de las Juntas de Acción Comunal. Se trata de integrar las asociaciones vecinales existentes como correas de transmisión de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador). Las Juntas sirven para canalizar 'auxilios parlamentarios', que no son otra cosa que partidas del presupuesto nacional, manejadas a discreción de los representantes políticos nacionales para ser ejecutadas en los barrios populares en la realización de obras de interés comunitario. Esta medida de participación social sirve para organizar las comunidades como demandantes de favores de los políticos a cambio de la fidelidad electoral. Posteriormente surgen programas para poblaciones rurales pobres y en zonas de violencia social y política. El programa de Desarrollo Rural Integrado -DRI- (década del setenta) y el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR- (década del ochenta). Aún hoy subsisten los programas, así como el fuerte énfasis en el uso de la participación social para trabajos con comunidades pobres y comunidades víctimas de la violencia.

En 1986 se reformó la Constitución Nacional introduciendo la descentralización política (elección de alcaldes), administrativa (transferencia de funciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios y los servicios sociales) a los municipios y la descentralización fiscal (cesión del 50% del Impuesto al Valor Agregado -IVA-) para cubrir las funciones descentralizadas. Es dentro de este paquete que surgen las primeras iniciativas constitucionales de promoción de la participación social entendida como participación ciudadana y comunitaria en asuntos públicos. La Consulta Popular Local; el derecho de los usuarios de servicios públicos a constituirse en Ligas de Usuarios con representación en las Juntas Administradoras de las Empresas de Servicios; las Juntas Administradoras Locales como subdivisiones administrativas de los municipios; el impulso a la contratación entre la administración y las entidades locales con comunidades, organizaciones populares y organizaciones no gubernamentales -ONG's-.

Una evaluación realizada tres años después, con cobertura de la mitad de los municipios del país¹, arrojó un resultado muy mediocre de estas iniciativas de participación social. En todo el país no se realizaron más de tres consultas populares; no se dio la participación de usuarios en las empresas; sólo en una decena de municipios sobre un total de más de mil se pusieron a funcionar las Juntas Administradoras Locales; en cambio la contratación entre el Estado con las comunidades y grupos socio-comunitarios reveló ser un mecanismo de ejecución de políticas públicas muy extendido².

Sin embargo, este resultado no significaba un desinterés social ante una extraña oferta pública. Desde la década del setenta una profunda ola de fondo tendía a replantear las relaciones entre el Estado y el movimiento social. Los 'Nuevos Movimientos Sociales' caracterizados por sus formas de organización no partidista ni gremial, asociaban sus reclamos al Estado con una exigencia de participación social en las políticas públicas, particularmente en las políticas sociales (servicios públicos domiciliarios y servicios sociales). Los pliegos de las marchas, tomas y paros exigían participación social en la decisión de programas y proyectos, la administración de empresas y funciones públicas, la concertación de planes de desarrollo locales y de los diferentes sectores de política pública e, injerencia en la orientación sobre la asignación y manejo de los recursos. La recomposición del movimiento social superaba entonces la reivindicación de beneficios al Estado para exigir la concertación y cogestión de políticas de interés colectivo. Importa señalar que la nueva disposición del movimiento popular ante el Estado concentraba sus estrategias en una demanda de gestión territorial. Es decir, tanto el ámbito de organización de los nuevos movimientos sociales como

sus demandas se hacen a nivel local. La descentralización en Colombia y la oferta de participación social en los asuntos locales iniciada en 1986 son una respuesta a esta recomposición política del movimiento social.

Por otra parte, en la década del ochenta se fue fraguando dentro de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) una reforma política del Estado cuya estrategia tendía a separarse del clientelismo y la represión como instrumentos fundamentales de la relación con el movimiento social. Desde esta frontera se leyó la recomposición del movimiento popular, empezando a formular propuestas de reforma administrativa y política que le dieran cabida a la participación y la concertación entre el Estado y la sociedad. No estaba ausente de esta 'apertura política' un novedoso mecanismo de lucha contra la insurgencia armada y la insubordinación social. Trabajar directamente con las poblaciones pobres y las comunidades en zonas de violencia en la satisfacción de los principales reclamos al Estado. Además, la participación social permite la organización política de estas comunidades dentro de los programas e instituciones públicas.

La tercera onda de fondo que converge en el apoyo a la participación social proviene de las teorías contemporáneas de la administración y la asignación de recursos públicos. Aquellas reclaman la incorporación de las reglas del mercado en la construcción de las estructuras públicas y la asignación de recursos. Desde esta frontera, la participación social es un mecanismo imprescindible para permitir la 'revelación de preferencias' de los consumidores-contribuyentes-votantes³. Debe contribuir a abaratar los costos estatales en la provisión de servicios, aumentando a su vez las coberturas. Convertirse en una presión sobre los funcionarios y los mandatarios políticos hacia la moralización y el uso eficiente de los recursos.

No debe concluirse que cada una de las vertientes convergentes en la defensa de la participación social es unívoca en su exigencia. Menos aún que existe unanimidad estratégica entre los nuevos movimientos sociales, los reformadores políticos y la tecnocracia neoliberal. Son transformaciones más globales en las relaciones entre el Estado y la sociedad que generan el entorno de la convergencia de estrategias múltiples y contradictorias que precisamente tienden a instrumentalizar de manera particular la potencialidad de la participación social.

Los primeros intentos de promoción constitucional de la participación social fueron saboteados por la clase política tradicional y la burocracia. Temprana reacción contra las nuevas mediaciones entre la sociedad civil y el Estado. Lógico comportamiento porque efectivamente la participación social busca superar las relaciones patrimonialistas y el comportamiento burocrático de la administración pública. De todas maneras, con el tiempo, políticos y burócratas tradicionales también han ido articulando propuestas de participación social.

Es por ello que la introducción constitucional de la participación social en 1986 y su mediocre resultado tres años después no desalentaron el reclamo y la extensión creciente de la demanda social y política en la participación social. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue exigida por sus promotores a nombre de la democracia participativa. Es decir, como reclamo de un amplio movimiento social deseoso de participar en la reforma estructural del Estado y en sus tareas cotidianas mediante una intervención directa del constituyente primario que posibilitara la intervención en asuntos públicos a ciudadanos y comunidades sin mediación de partidos, sindicatos y guerrillas.

La Constitución derivada de la Asamblea Constituyente proclamó la participación como principio definitorio del Estado mismo. Por lo tanto, es deber de éste la promoción, defensa y garantía de la participación social en los asuntos públicos. Setenta y dos veces menciona la Constitución la participación ciudadana y comunitaria en prácticamente casi todos los asuntos públicos.

(i) En el área económica: en la planeación nacional, departamental y municipal; en el control fiscal; en la contratación con la administración pública; en los fondos nacionales de cofinanciación de políticas sociales; y, en el uso de regalías a través de la presentación de proyectos comunitarios.

- (ii) En el área administrativa: participación en las empresas descentralizadas y en las estructuras administrativas del gobierno departamental y municipal.
- (iii) En el área política: la revocatoria del mandato; los cabildos abiertos; el referendo; el plebiscito; la consulta popular; la iniciativa legislativa popular en el orden nacional, departamental y municipal.
- (iv) En los programas sectoriales: educación, salud, vivienda, alcantarillado, acueducto, transporte, medio ambiente, seguridad, cultura, recreación y deporte.
- (v) En los programas nacionales: para la mujer, la juventud, la niñez, la tercera edad, los indígenas y las zonas de rehabilitación.

1.3 Objetivos explícitos de la participación

Organizados desde las diferentes áreas, los objetivos atribuidos a la participación social son los siguientes:

- (i) En el área económica: El principal objetivo es la revelación de preferencias ciudadanas para direccionar el gasto público, controlar la calidad de la inversión y la eficiencia de su uso. También, lograr la disminución de los costos estatales de los programas mediante la cofinanciación de estos por parte de los usuarios o beneficiarios de las acciones estatales. Además, lograr el aumento en la cobertura de los servicios gracias al trabajo social.
- (ii) En el área administrativa: La transparencia y publicidad en los procesos decisionales. La moralización de la administración pública vía el control y la veeduría social. La oportuna y ágil aplicación de las decisiones.
- (iii) En el área política: El principal objetivo es la democratización del sistema político. Se entiende por ello, la ampliación de sujetos políticos al conjunto de ciudadanos, comunidades y asociaciones sociales de diferente tipo. También, la apertura de cuantiosas instancias institucionales para la participación directa de los nuevos sujetos políticos en los asuntos públicos. En tercer lugar, la conversión en asuntos políticos de un sin número de materias antes consideradas sólo bajo un tratamiento administrativo o partidista. Por ejemplo, los programas de género, étnicos y para grupos desvalidos. Además, la conversión de los problemas ambientales en asunto político de primera importancia y la invocación a la participación social en los programas, el control y la veeduría social al medio ambiente.

La participación social en los asuntos económicos, administrativos y políticos debe crear una nueva cultura, cual es el compromiso directo de los ciudadanos y comunidades con la administración del Estado y las políticas de interés colectivo. En este sentido, la participación social es una estrategia política de reinstitucionalización y relegitimación del sistema político.

En tres grandes variables se puede resumir el conjunto de modificaciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad a través de la participación social.

- (i) *La socialización del Estado.* Refiere a la apertura de la administración pública a la participación directa de ciudadanos, comunidades y representantes de organizaciones socio-comunitarias.
- (ii) *La estatización de la sociedad.* Refiere al traspaso de funciones antes de exclusiva potestad del Estado hacia la sociedad. Esta tendencia evoca la privatización de las funciones antes de carácter estatal y ahora de dominio privado. También, a las múltiples iniciativas de cofinanciación, cogestión y coadministración de políticas de interés colectivo.
- (iii) *El control social del Estado, el autocontrol social y el control estatal sobre la sociedad.* Más allá de la participación social dentro de las estructuras y programas estatales y del traspaso de funciones estatales al sector privado se encuentra el control social. Refiere al creciente debilitamiento de la separación entre el Estado y la sociedad por la vía de la auditoría de la sociedad a los funcionarios, mandatarios, presupuestos y programas públicos. A su vez, esta nueva fuerza de la sociedad ante el Estado se transforma en un autocontrol social ante las demandas sobre el Estado, puesto que la sociedad tiende a ser subsumida dentro de la responsabilidad de las políticas públicas.

2. Evaluación operativa

La extensión de objetivos, áreas, sujetos e instrumentos de la participación social no facilitan la claridad y simplicidad del universo normativo que la regula. Tampoco favorece la construcción de programas públicos o privados de promoción que atiendan la consecución de varios objetivos estratégicos. Muy por el contrario, existe una gigantesca dispersión de la oferta normativa. Además, dispersos y débiles son los programas de capacitación frente a la profundidad de las transformaciones que supone la instauración de la democracia participativa. En consecuencia, en este período de emergencia tiene mayor peso el universo normativo y discursivo que la implementación práctica de la participación social. No por ello el enfrentamiento entre estrategias diferentes en torno a la definición de la participación se reduce a lo ideológico. Claras tendencias generales resultan de la evaluación operativa de diez años de participación ciudadana y comunitaria ⁴.

2.1 Cómo se convoca

(i) La participación social se presenta como *prolongación de los aparatos públicos* en la sociedad. Esta última es organizada operativamente dentro de estructuras públicas o cuasi públicas para su adiestramiento en la consecución de objetivos de política ⁵.

(ii) Existe una gigantesca *dispersión de la oferta pública* en participación, en donde prácticamente, cada sector de política pública ofrece, cada cual por su lado, diversos mecanismos e instancias de participación social ⁶.

(iii) Poca es la continuidad institucional y programática de la participación social. Al depender su validación de una convocatoria pública y al ser ésta dispersa, los continuos cambios en la administración pública, en los funcionarios y en los programas provocan la *inestabilidad institucional* de la participación ⁷.

(iv) Cada oferta de participación social tiende a un *objetivo institucional definido*. La coordinación con otras ofertas es casi inexistente. Cuando esta se plantea, cada sector e instancia de participación se ofrece como el lugar central mismo de la coordinación de iniciativas. Este 'imperialismo conceptual' caracteriza el comportamiento de conjunto de la administración pública organizada por sectores institucionales estancos ⁸.

(v) Cada oferta de participación social *crea al sujeto participante*, indicando quién puede participar y la manera en que la sociedad debe organizarse para acceder a la instancia o al proceso de participación ⁹.

(vi) La participación es *normalizada, dosificada y conductista*. Indica el lugar o instancia de acceso, la periodicidad, los temas y la frontera de su incidencia ¹⁰.

(vii) La reglamentación pública para la participación en asuntos políticos, administrativos, sociales y económicos parece una *carrera de obstáculos*. Existe mayor precisión sobre los requerimientos, muchas veces excesivos para la participación social, que interés en fomentarla y garantizarla como derecho inalienable ¹¹.

(viii) La democracia participativa *perpetúa la dependencia* de la sociedad respecto de los actores y las instancias de la democracia representativa y de la racionalidad y actores burocráticos. La dependencia se concreta en cuanto a la toma de las decisiones estratégicas, el destino y uso de los recursos y los procedimientos administrativos.

(ix) Por todo lo anterior, hasta ahora, la participación social contribuye a generar grados crecientes de *fragmentación social* y a impedir la *organización autónoma de la sociedad* respecto del Estado.

2.2 Quiénes son los sujetos participantes

Cuatro son los grupos poblacionales privilegiados por la oferta de participación social:

(i) Para la participación social los sujetos activos son los ciudadanos y comunidades en tanto *usuarios y consumidores*. La población compradora y vendedora de servicios tiene la prelación para participar en

la administración de programas, el control a los funcionarios y presupuestos, la contratación de políticas de interés colectivo y la auditoría social.

(ii) *La población más pobre* sujeto de las campañas para la satisfacción de las Necesidades Básicas Insatisfechas - N.B.I.-. Los programas y proyectos organizan a los pobres para la recepción de los beneficios, la ejecución de ciertas acciones y eventualmente para la administración de partes de los proyectos.

(iii) La intervención del Estado en zonas de violencia, ofrece la participación a los *actores* y a las *victimias de la violencia* en los programas de pacificación y rehabilitación.

(iv) Los principales mecanismos políticos de la participación ciudadana y comunitaria en Colombia son: La consulta popular directa; el plebiscito; el referendo derogatorio o aprobatorio; la revocatoria del mandato; y el cabildo abierto. Los resultados de todos los mecanismos obligan el acatamiento del poder político, a excepción del cabildo abierto. El sujeto participante en todos los mecanismos requiere estar inscrito en el censo electoral. Es decir, *sólo quién participa de la democracia representativa puede acceder a la democracia participativa* en sus ofertas políticas.

2.3 En qué se participa

(i) La participación es para asuntos políticos, administrativos y económicos.

(ii) Existen tres puertas de acceso a la participación: el sistema político; la descentralización de las políticas sociales; el régimen de contratación de la administración pública.

(iii) En el sistema político la democracia participativa es un apoyo a la democracia representativa. Es decir, el conjunto de iniciativas de participación social en asuntos políticos está subordinado a los mecanismos y a las instancias de la democracia representativa. Además, la participación en asuntos políticos sólo reconoce sujetos individuales (ciudadanos) y no colectivos (comunidades). Por ejemplo, la iniciativa legislativa popular mediante la cual una iniciativa social busca las firmas de respaldo individual (de aquellos inscritos en el censo electoral) para llevarla al Congreso de la República. Este último debe recepcionar la iniciativa y discutirla con total autonomía de su consideración. Si la iniciativa fuere rechazada, los promotores de la iniciativa pueden pedir un referendo aprobatorio reuniendo aun más firmas adherentes y un gran respaldo electoral.

(v) En la descentralización de políticas sociales la función básica de la participación social es la de ser agente de la ejecución, financiación, contratación y administración de servicios. La participación social encuentra en la descentralización el área más grande de concreción, puesto que es la política social descentralizada el ámbito público por excelencia ofrecido a la participación social.

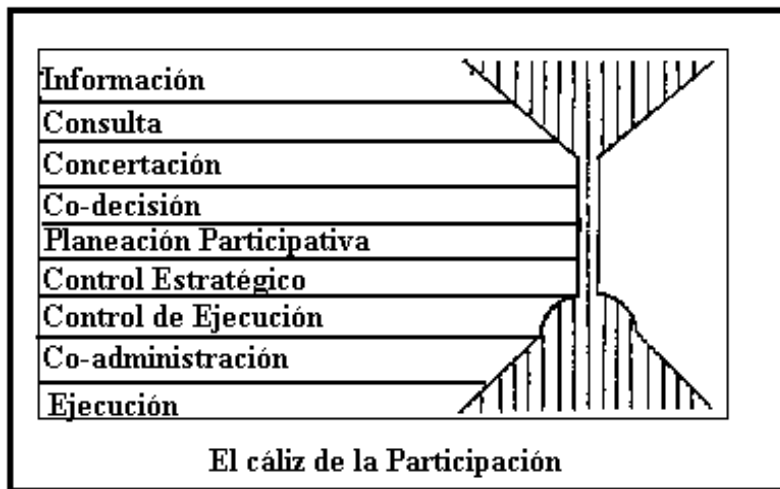
(vi) El estatuto de contratación regula la intervención de la sociedad en la descentralización de servicios, en la privatización de las funciones del Estado y en los programas de apoyo a los proyectos de desarrollo socio-comunitarios.

(vi) A excepción de los asuntos políticos, la participación social está prioritariamente ligada a programas de reproducción social. Es decir, al acceso a los servicios sociales básicos y a la economía solidaria como estrategia de autoreproducción y sustentabilidad económica de los pobres.

(vii) La participación social está ausente de las políticas macroeconómicas, del universo de las políticas productivas y de la regulación de la propiedad.

2.4 Para qué se participa

A continuación se enumera, según grados de intensidad, la validación de la participación social. De conjunto, es decir, de mayor a menor grado se diseña el perfil de una copa de vino.



(i) Lo más común de las prácticas de participación es la *información*. Los funcionarios del Estado, con la ayuda de las Organizaciones No Gubernamentales -ONG's-, se han convertido en expertos promotores de los autodiagnósticos socio-comunitarios. Mapas de pobreza, de Necesidades Básicas Insatisfechas -N.B.I-, de las necesidades sentidas son realizados con participación directa de las comunidades sujetos de la atención de los programas públicos, mixtos y/o privados. Esta información es básica para orientar a la administración pública en sus decisiones de ejecución ya que mediante ella se logra la 'revelación de preferencias sociales'.

(ii) Con un poco menos de intensidad se practica la participación social en la *consulta* de políticas y programas. Principalmente, la consulta demanda la opinión comunitaria sobre los requerimientos de ejecución de acciones y en menor medida sobre las acciones a emprender. Algunas veces, el autodiagnóstico social organiza un ejercicio de prelación de necesidades sentidas que en si mismo es una consulta sobre un orden de prioridades para la acción de las políticas públicas.

(iii) En tercer lugar de intensidad, la participación se arriesga a desarrollar la *concertación* de políticas. Poco usual, pero esporádicamente se realiza. La concertación puede o no suponer un ejercicio previo de información y prelación de necesidades por parte de las comunidades. Concertar es discutir sobre las acciones a emprender, las prioridades y las maneras de realizar las ejecuciones.

(iv) Se llega así a la parte más delgada de la copa que sirve de soporte. El soporte de nuestra copa no es impermeable pues deja filtrar algo de sustancia. Casi nunca la participación social realiza la *co-decisión* de las políticas públicas entre representantes del Estado y las comunidades receptoras de los programas. Incluso la concertación no implica necesariamente someterse a un proceso de co-decisión.

(v) En la parte delgada de la copa se encuentra también el control a todos los pasos del *proceso de una política pública*. Decidir que se va hacer, quién lo hace, cómo se hace, ejecutar la acción, controlarla y evaluarla.

(vi) La *planeación participativa*, paradigma de la participación social, es poco usual. En su versión teórica más pura ésta supone el enfrentamiento, concertación y negociación entre tres racionalidades. La social, la institucional y la política. La planeación participativa suele introducir el componente social a consideración de la racionalidad técnico-burocrática y política partidista. Verdadera rareza constituye, en Colombia, una planeación participativa según el paradigma teórico y que además su ejercicio logre plenamente afectar el presupuesto, los planes de desarrollo locales o sectoriales y consolidarse en el tiempo.

(vii) Antes de llegar a la base de la copa en donde ésta se ensancha de nuevo, se dibuja una pequeña protuberancia. La que cual tumor tiende a ensancharse. El *control a la ejecución* de programas y proyectos. Con efectividad creciente las políticas públicas invocan la participación social en el control

a las decisiones tomadas independientemente del grado de participación previo (información, consulta, concertación, decisión, control al proceso, planeación).

(viii) La participación se ensancha resueltamente en intensidad con las prácticas de *co-administración* de algunas de las instancias o acciones que componen la operatividad de un programa o política pública.

(ix) La plenitud de ensanchamiento de la base de la copa, es decir, la efectividad mayor de la participación social se encuentra en la *ejecución* de parte de las acciones de los programas por los beneficiarios de estos¹².

2.5 Dos posturas complementarias y/o contradictorias

Paradójicamente, las opciones tecnocráticas y clientelistas se conforman con este diseño de la intensidad de la participación social. Hacen énfasis en la obtención de información sobre las necesidades sentidas de la población y en asociarla a la ejecución de los proyectos¹³.

Con ello, la búsqueda de la eficiencia técnica encuentra un mecanismo de acercamiento a la definición misma de lo que debe ser el objetivo de la política, es decir a la 'revelación de preferencias' del cliente. También, el logro de la eficacia mejoraría mediante el asocio del beneficiario a la realización de las obras y la reducción de los costos netos del Estado obtenidos por los aportes del socio participante. La ideología neo-conservadora de la autoayuda y de la superación del asistencialismo estatal se une aquí entrañablemente con las propuestas tecnocráticas neoliberales.

Nada más adecuado al populismo clientelista que saber lo que su clientela desea y poder organizarla dentro de las estructuras y la ejecución de los proyectos públicos por él controlados. Es decir, en las tendencias actuales de operatividad de la participación social las racionalidades neoconservadoras y el 'ancien' patrimonialismo son las fuerzas predominantes.

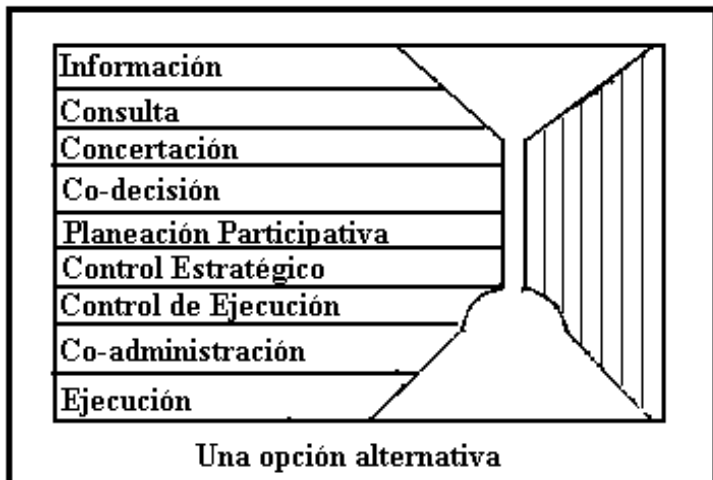
Sin embargo, el tema de la participación social surge por el agotamiento tanto de las mediaciones patrimonialistas, como de los proyectos y estructuras burocráticas. Pero en su implementación, el uso tecnocrático y clientelista continua de manera renovada. No por ello existe una unidad sin conflicto entre tecnocracia y clientelismo tradicional. Por el contrario, cada una de estas prácticas se presenta a sí misma como antagónica de la otra. Desde el discurso tecnocrático, la participación garantiza una mediación des-politizada, des-ideologizada e inmediata con el usuario de las políticas. La participación debiera entonces saltarse la mediación de los políticos clientelistas tradicionales. Desde el discurso clientelista, la participación es la recuperación de la prelación de los clientes contra los burócratas y tecnócratas insensibles a las necesidades sociales. En los representantes de la unidad del Estado y de la nación se funden estas dos tendencias bajo los gobiernos populistas neoliberales.

Las divergencias entre el clientelismo neoliberal y el clientelismo patrimonialista se saldan en cuanto a una determinada instrumentalización de la participación social. Es por ello que ambos privilegian la información y la organización del cliente por los programas y en torno a los recursos controladas por el Estado.

Otros actores y discursos intervienen en la realidad operativa de la participación social. Los grupos religiosos, las fuerzas social demócratas, las corrientes anarquistas, los nuevos movimientos sociales, una nueva ola de funcionarios reformadores ...¹⁴. No poseen, sin embargo, suficiente fuerza para determinar las tendencias operativas predominantes, aun cuando sus valores y sus partidarios nutran los discursos dominantes y sean los pedagogos que implementan las acciones estatales. Pero, volvamos sobre nuestra copa pues ella contiene la información sobre la articulación de los discursos y las prácticas alternativas.

El trazo de una línea vertical en frente a la copa de la intensidad de los grados de la participación social descubre un posible paradigma de la participación social. Es decir, la parte más delgada de la copa, la decisión, el control a todos los pasos de un política pública y la planeación participativa se convierten en las áreas más grandes. En el discurso alternativo son estas acciones los

objetivos estratégicos a lograr. Ante estos, la información, la consulta, la concertación, el control de ejecución, la ejecución de los programas y la coadministración se convierten en componentes subordinados de la estrategia. En el fondo, esta estrategia se fundamenta en la defensa de la primacía de la sociedad popular sobre el Estado¹⁵. En su versión más radical rechaza la participación social que no implemente inmediatamente la hegemonía de la voluntad popular sobre los agentes estatales.



Una opción alternativa o complementaria comparte el interés por debilitar al Estado impositivo y aumentar el poder de influencia de los sectores populares. No rechaza *per se* las acciones 'no estratégicas' de participación social, siempre y cuando sean usadas como escalones hacia la atención de objetivos estratégicos.

Supongamos que los objetivos estratégicos de la participación social sean los siguientes:

- (i) El fortalecimiento de la organización social autónoma.
- (ii) El fortalecimiento de la capacidad de las comunidades en formular propuestas viables de superación social.
- (iii) El fortalecimiento de la interlocución social ante el Estado (mundo político y burocrático).
- (iv) El afectar las decisiones, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas de interés colectivo por parte de los implicados por dichas políticas.
- (v) El de modificar una de las características entrañables del Estado cual es la de su separación de la sociedad. El Estado permeable, sensible a las necesidades sociales, que ajuste sus estructuras y acciones de manera flexible para hacerlas aprehensibles por los grupos sociales. Más allá, la disolución de las fronteras infranqueables entre aparatos estatales y las demandas sociales.

En dicho caso, cada uno de los pasos de la participación social constituyen activos en esta búsqueda que no deben desecharse a nombre de un paradigma puro. Es decir, por ejemplo, la información y la ejecución de políticas, siendo las prácticas de participación social más extendidas, pueden potenciar todos los objetivos de la participación social arriba propuestos.

Es necesario señalar que esta discusión es meramente formal, es decir, gira en torno al *cómo* de la participación, subordinada e instrumental o autónoma y estratégica. Lo verdaderamente alternativo reboza estos términos para plantear los contenidos de política sobre los que debiera portar la participación, el *para qué*. Hasta ahora la participación es fundamentalmente invocada para las políticas de reproducción social, más comúnmente llamadas políticas sociales. Estas son la prestación de servicios domiciliarios (alcantarillado, acueducto, aseo, teléfono, energía), los servicios sociales (salud, educación, vivienda), la infraestructura física, comercial y cultural local y la generación de ingresos en las poblaciones más pobres ¹⁶. El régimen de propiedad, la asignación de los principales recursos en la sociedad o meramente del Estado (ingresos y gastos), la orientación del desarrollo, la

política de empleo, comercial, productiva y monetaria, es decir, el conjunto de asuntos ligados a lo productivo no son invocados para la participación social, como la estamos aquí entendiendo. Estos son los terrenos de la potestad del Estado. Y, éste los somete a un creciente proceso de privatización y de transnacionalización.

3. Criterios para la construcción de un espacio público entre la sociedad y el Estado

3.1 Los nuevos sujetos sociales

Considerar las actuales relaciones entre el Estado y la sociedad en el campo social supone claridad en cuanto a la profunda modificación en el paradigma del desarrollo y de la democracia.

El paradigma que se desmonta es el siguiente: Cada problema de sensible interés público tiene que convertirse en asunto estatal; amerita una institución o empresa especializada; presupuesto fijo y creciente; programas permanentes y un arsenal de funcionarios especializados en atender la responsabilidad del Estado ante la sociedad. El Estado es plenamente responsabilizado del desarrollo y de la democracia. La sociedad se organiza para influenciar al Estado en la toma de decisiones. La democracia representativa y corporativa construye la mediación fundamental entre el Estado y la sociedad. Este paradigma de organización consagra la separación entre Estado y sociedad, en cuanto a responsabilidades públicas y esfera privada. En la actualidad, este paradigma se modifica, separándose la esfera de lo público del monopolio estatal. Ahora se distingue entre lo estatal, lo público y lo privado. Siendo lo público un ámbito de concurrencia financiera, política y administrativa entre el Estado y la sociedad. La democracia participativa o, en otras palabras, la participación social, se convierte en el mecanismo esencial de la construcción de lo público entre el Estado y la sociedad.

El desprendimiento de lo público respecto de lo estatal pasa por el proceso de privatización de empresas, la desregulación de actividades, la flexibilización de los diferentes mercados y el retorno a manos privadas de cuantiosas sumas de ahorro social acumuladas durante décadas y, en ocasiones, siglos. Pocos defienden ya que el Estado posea 'monopolios naturales' diferentes al manejo de la moneda, de las relaciones internacionales, de la justicia y de las armas. En el ámbito social el Estado debe limitar su intervención voluntaria a programas para los más desvalidos. Se critica al Estado en tanto poseedor de empresas y ejecutor de obras. Las posiciones más radicales (anarco-capitalistas) niegan incluso la potestad del Estado en regular las actividades privadas, limitándose a consignar y racionalizar los acuerdos entre particulares y haciéndolos respetar. Más allá del debate ideológico, se da una clara tendencia en la que el Estado direcciona, financia, regula, evalúa y controla las actividades del sector privado y de los asuntos públicos posterior al proceso de privatización.

En este contexto se modifican las políticas sociales¹⁷. Las políticas de reproducción social se habían caracterizado por ser un complemento a los ingresos de los asalariados; el salario indirecto. Cómo tales hicieron parte del paquete de políticas de sostenimiento a la demanda de inspiración keynesiana. Con la crisis del Estado Intervencionista se ha debilitado la centralidad de los asalariados en el proceso productivo y administrativo. En consecuencia, también han perdido la centralidad que poseían en las políticas sociales. De manera creciente las políticas sociales hacia los asalariados devienen asunto del mercado a través de los sistemas privados de aseguramiento en salud y pensiones y la privatización en la prestación de servicios sociales. Las empresas estatales que subsisten en estos campos, como en otros, son sometidas a la competencia con las empresas privadas.

El nuevo sujeto y objetivo de la política social del Estado pos-intervencionista son los pobres y los índices de necesidades básicas. El objetivo es lograr el acceso de la población pobre a un mínimo de servicios e ingresos. Para algunos se trata del resurgimiento de la asistencia pública que había sido superada por las instituciones de la seguridad social y de prestación de servicios sociales. Sin duda el interés por los pobres se acompaña del renacer del asistencialismo, pero no el del siglo pasado y comienzos de éste. Sino de un *asistencialismo neoliberal*. El carácter neoliberal proviene de la voluntad de no realizar una transferencia incondicional a los pobres. Por el contrario, se exige de estos

una responsabilidad empresarial y política. Las nuevas políticas sociales pretenden crear un *sujeto para-mercantil y para-público*¹⁸. Para-mercantil porque los programas para pobres exigen de estos la co-participación en los costos de diversas manera y con diferente intensidad. También, porque el carácter reivindicativo del movimiento social precedente pretende ser transformado en una relación contractual mediante la cual, las comunidades necesitadas formulen proyectos de desarrollo para aspirar a la contratación con el Estado. Para-público porque mediante los diversos mecanismos e instancias de participación social las comunidades adquieren de diversa manera y con diferente intensidad responsabilidades públicas.

La época y en ella las políticas sociales, se caracteriza entonces por una invocación a la participación de los particulares en los asuntos de interés colectivo. En dos grandes grupos se pueden reagrupar los particulares invocados por la participación social.

(i) El sector privado. Se trata de los particulares en tanto compradores y vendedores de bienes y servicios. Lo define su relación respecto de la propiedad. Sin duda alguna, en Colombia, es el sector más solicitado por la participación social, que tiene por objetivo la extensión de las relaciones mercantiles. El sujeto social considerado es prioritariamente el empresario, el ciudadano y las comunidades en tanto productores, consumidores y contribuyentes.

(ii) El sector comunitario. Se trata de los ciudadanos y comunidades respecto de asuntos de interés colectivo que no son necesariamente traducibles en valores de cambio. La seguridad ciudadana, el medio ambiente, los derechos humanos y fundamentales, la democracia, la administración pública, la planeación urbana y regional y la cultura son algunos de los temas de interés individual y colectivo de estos particulares. En los discursos gubernamentales y los preceptos constitucionales, la participación social de estos particulares tiene mucho peso. La evaluación empírica de la participación social en Colombia no arroja grandes realizaciones en este campo.

3.2 Criterios para una participación social eficiente y democrática

A continuación formulamos algunos criterios para la promoción de la participación social asumiendo plenamente las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad en el campo social.

3.2.1 De los objetivos

(i) Fortalecimiento de la sociedad civil.

Es el primer objetivo que debe guiar el conjunto de recomendaciones sobre la participación social por una razón histórica. El modelo de desarrollo precedente fomentó el fortalecimiento del Estado ante el cual la sociedad era relativamente pasiva en los asuntos públicos. La construcción de las nuevas relaciones Estado sociedad para la construcción del espacio público supone el fortalecimiento del interlocutor social. Claro que también el Estado merece la mayor atención porque no está dispuesto ni normativa, política e institucionalmente para fomentar la interlocución con la sociedad. El interés por el fortalecimiento del interlocutor social debe asumirse también respecto de la transformación del Estado.

La segunda razón histórica proviene de la gigantesca dispersión y fragmentación social. Poca es la cultura organizacional, la cultura ciudadana y de derechos sociales. Existe mayormente una mentalidad gremialista, rentista y mendicante ante el Estado y los asuntos públicos. Por lo tanto, urge incentivar una nueva disposición de la sociedad ante el Estado y los asuntos públicos que haga énfasis en los compromisos y responsabilidades de los particulares ante los asuntos de interés colectivo.

Todas las recomendaciones atienden a satisfacer las necesidades del fortalecimiento de la sociedad. Este objetivo es a la vez el medio para fortalecer el tejido socio territorial de las comunidades fragmentado por las relaciones mercantiles y las relaciones centro periferia que se reproducen al interior de cada conglomerado territorial y al nivel de la nación. El fortalecimiento de la sociedad también invoca el tránsito de las comunidades en sujetos políticos, que en el caso de la participación social en asuntos ligados con la descentralización plantea la apropiación territorial de la democracia.

Hacia el objetivo general de fortalecer la sociedad señalamos en este acápite varios principios a tener en cuenta.

El principio de publicidad. El primer requisito de la democracia es la información. Sin ella el llamado a la participación no es más que un mecanismo para plebiscitar decisiones, sometido a la manipulación sobre las variables que conducen a la toma de decisiones y de sus consecuencias. La democratización de la información, su libre acceso, la formación social sobre los asuntos públicos forman la opinión pública. Ella basta para generar un control moral que 'impide atreverse a todo' y también 'suponer todo posible'. Una ciudadanía informada es el primer derecho que empieza a hacer posible la construcción social del bien común.

El principio propositivo. El fomento de la participación social sin incentivar la capacidad propositiva de la sociedad sobre las políticas públicas no es más que la instrumentalización de la sociedad por el Estado. No se contribuye así a la obtención del principio de publicidad, ni tampoco al de la moralización de la administración pública. Con seguridad, por el contrario, se perpetúa la dependencia de la sociedad respecto del Estado con el mantenimiento de los vicios clientelistas, patrimonialistas y elitistas que han caracterizado la relación entre el Estado y la sociedad.

El principio de la primacía de la sociedad. Exigir de la sociedad responsabilidades para-públicas y para-mercantiles supone cuestionar la primacía de lo tecnocrático. A nombre de la especialización técnica en los procesos de toma e implementación de decisiones se ha construido una barrera que inhibe el acceso al debate público respecto de las grandes y pequeñas orientaciones de la administración pública y de la asignación de recursos. La decisión sobre la direccionalidad del desarrollo afecta a toda la sociedad. La participación social es la vía más adecuada para socializar las decisiones sobre el desarrollo. El saber técnico ayuda a la toma de conciencia sobre lo que es posible, viable y realizable (el cómo), pero no puede abogar una superioridad ética que suplante el debate político y social (el qué).

Principio de autonomía. La concurrencia de la sociedad con el Estado para la asunción de los asuntos públicos acarrea la amenaza de la absorción de la sociedad por el Estado. La dependencia de decisiones técnicas, la competencia de los grupos sociales por los contratos con el Estado y la subordinación de las propuestas sociales a las instancias representativas son las maneras más usuales de negar la autonomía social. Una vez más, llegamos a la negación del interlocutor social convertido en un simple instrumento dependiente de intereses enquistados dentro del Estado. El principio de autonomía es de doble vía. También refiere al mantenimiento irrenunciable de las responsabilidades del Estado que no puede excusarse y menos delegar sus funciones a la sociedad. La construcción de lo público mantiene la responsabilidad absoluta del Estado en proveer el ambiente normativo, los recursos, programas e instituciones especializadas en el logro del bien público.

Principio de solidaridad. La privatización de las funciones estatales acarrea la amenaza de proclamar como primer principio de la acción pública la competencia entre particulares. En todo lugar, la competencia niega la equidad y la justicia social. El involucramiento de los particulares en los asuntos públicos debe enmarcarse dentro de una regulación que se construya bajo los principios de la solidaridad con los grupos sociales, las regiones y las étnias puestas en posición de desventaja ante la competencia. Además, debe velarse por un estatuto anti monopolio en la contratación del sector público con los particulares.

(ii) Fortalecimiento de las organizaciones sociales

Principio de interlocución. No hay sociedad civil sin organización social. La participación social debe tener como propósito fundamental el fortalecimiento de la organización permanente de la sociedad, el mejoramiento de la capacidad de formular políticas y el adiestramiento gerencial de los grupos socio-comunitarios. Los programas y proyectos a los cuales el Estado convoca a la sociedad no pueden agotarse en la consecución de los objetivos instrumentales. De lo contrario, el interlocutor

social estaría siempre por construir, generando una dinámica de dispersión social y perpetuando la dependencia organizacional de la sociedad respecto de las propuestas de participación del Estado.

Principio de permanencia o de institucionalización. Las convocatorias ocasionales a la participación social no contribuyen resueltamente a fortalecer el interlocutor social. La participación debe ser un ejercicio permanente. Esta es una de las características que distingue la democracia participativa de la participación ofrecida por la democracia representativa. Este principio supone insertar los costos de la participación en los presupuestos de los diversos niveles territoriales y del conjunto de empresas e instituciones públicas. También, hacer de ella un derecho consagrado y no sometido al capricho del funcionario o del gobierno de turno. La permanencia es también requisito para fortalecer las capacidades de formulación de políticas públicas por la sociedad.

Principio de integralidad. Es más conveniente que existan pocas instancias de participación que muchas. Es mejor que la participación social sea elevada a la planeación de las políticas sectoriales y de las diversas entidades territoriales en vez de ser un ejercicio validado en la ejecución puntual de proyectos específicos. De tal manera se supera la atomización y dispersión social provocada actualmente por la implementación de la participación social. El tercer aspecto de la integralidad refiere a la superación de la frontera de la oferta pública de participación social. El límite de ésta es el universo de las políticas reproductivas y la auto-sostenibilidad de los pobres. La integralidad reclamada es aquella que plantea la relación entre la participación en asuntos reproductivos (sectoriales y territoriales) con las relaciones productivas.

3.2.2 Adecuamiento social para la participación

Se desprende de los anteriores principios una serie de recomendaciones prácticas.

(i) La participación social no debe estimular la fragmentación de los sectores sociales sujetos de los programas sociales. Para evitarlo, una de las iniciativas a llevar a cabo es la construcción de *redes socio-comunitarias*. Se trata de estimular el encuentro entre estructuras abiertas a la participación social, así como de los actores socio-comunitarios participantes en los programas sociales. De tal manera, no se niega la convocatoria sectorial y específica a la participación, pero esta es enriquecida por un cúmulo de experiencias y debates de la red.

(ii) Uno de los objetivos fundamentales de las redes de participación debe ser la *sistematización de las experiencias*. Se lograría así cualificar la actitud y las propuestas de la sociedad civil a los programas, las instancias y los mecanismos de participación.

(iii) Además, la sistematización de experiencias se convierte en la fuente de investigación socio-comunitaria necesaria para la *formulación de políticas públicas* por la sociedad civil. No se reclama aquí la investigación teórica general, sino aquella que se desprende directamente de la práctica social.

(iv) Lo más importante de lograr a través de la participación social es el fortalecimiento de las *capacidades comunitarias*. El concepto de capacidad refiere a la actitud cultural, a las destrezas requeridas para convertir las necesidades en propuestas de desarrollo, al saber gerencial y técnico; en fin, también, a la mejoría en las condiciones materiales que posibiliten aspirar a mayores estados de bienestar. Todos los componentes de la capacidad se centran en una ganancia en la fortaleza (social y política) de los sujetos sociales; en la creación de relaciones de poder que ensanchen los derechos sociales y políticos; y aumenten las posibilidades de acceso a ellos.

Con lo anterior se quiere dejar claro una crítica radical al trabajo comunitario asistencialista y a aquel que persigue la instrumentalización de las organizaciones socio-comunitarias y de las iniciativas de participación social para la consecución de metas medibles, empíricas. En términos de desarrollo es más económico interesarse en el proceso de movilización de recursos sociales, en el fortalecimiento de la organización socio-comunitaria, en la mejoría en las capacidades sociales - que en el resultado empírico inmediato solicitado por las agencias internacionales y las instituciones nacionales. No

negamos aquí la importancia de los resultados inmediatos y específicos. Pero estos deben estar totalmente condicionados al logro de los 'intangibles culturales, actitudinales y políticos'.

(v) No basta abrir cuantiosas instancias públicas a la participación, ni tampoco reconocer generosamente la mayor pluralidad de sujetos participantes para lograr la dinamización de la sociedad civil y su democratización. Un objetivo fundamental de la participación social es la democratización de las políticas públicas y ello implica la *democratización de la sociedad* llamada a definir las. Particular celo debiera existir en la invención de requisitos y procedimientos para que la apertura de la participación social conllevara una democratización de los procedimientos delegatarios dentro de las organizaciones sociales.

(vi) Buena parte de lo que se pueda lograr mediante la participación social lo condiciona la manera como se genera la relación entre el Estado y la sociedad. El régimen de contratación entre el Estado y los particulares condiciona esta relación, ya que la participación social reclama la construcción de sujetos para-públicos y para-mercantiles. En general, los Estados latinoamericanos no tienen un *estatuto de contratación particular* con las comunidades y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. El régimen de contratación del Estado con los particulares es inapropiado para el logro de los principios y de las recomendaciones aquí expuestas.

Algunas de las carencias actuales de la contratación con los grupos populares de base son:

- Se exige de éstos su conversión en empresas contratistas del Estado. De tal manera, se empieza a modificar la naturaleza de las agrupaciones sociales de base. La independencia de la organización social con capacidad de reivindicación, contradicción u oposición al Estado se transforma en dependencia de los contratos otorgados por el Estado. Igualmente, los procesos de unidad entre agrupaciones populares se ven dificultados por la competencia de cada organización, de cada barrio, de cada grupo de pobres contra los otros por los contratos estatales.

Algunos de las carencias actuales en la contratación con las ONG's son:

- El Estado las reconoce y trata como empresas privadas, más no como empresas privadas sin ánimo de lucro.
- En las negociaciones de presupuesto el Estado tiende a negar los costos administrativos y los recursos que se pudieran utilizar para políticas de desarrollo institucional. Sólo se quisiera reconocer el costo de la mediación profesional entre el Estado y los usuarios de políticas. De tal manera, se tiende a desconocer la existencia autónoma misma de la ONG y a usarla como mero instrumento de la política estatal.

Notas

¹. El ordenamiento territorial básico en Colombia está compuesto por la nación, los departamentos (36) y los municipios (1.020). Estos son entidades territoriales con autoridades propias elegidas, con autonomía administrativa, recursos propios (transferencias del nivel nacional y recursos locales) y capacidad de contratación. La reforma constitucional de 1991 autoriza la creación de otro tipo de entidades territoriales como las regiones (por asociación de varios departamentos), las provincias (por asociación de varios municipios) y las entidades territoriales indígenas. Hasta el año 1995 ninguna de estas entidades territoriales se ha creado.

². Descentralización política y participación ciudadana. Nestor Raúl Correa, Ana Lucía Rodríguez, Darío I Restrepo. PARCOMUN, Santafé de Bogotá, 1989.

³. Eduardo Wiesner Durán. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá, 1992.

⁴. Doris Ochoa y Darío I Restrepo. El estado del arte de la descentralización política y la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria. FESCOL. Santafé de Bogotá, 1993.

⁵. Por ejemplo en Colombia los Comités de Participación Comunitaria en Salud son una instancia del sector salud, convocada además a discreción de las autoridades municipales.

⁶. De tal manera, se crea una capa de profesionales de la representación social en cada comité, de los múltiples programas, de cada sector de política social.

⁷. Así se instalan los comités de participación para cumplir con un requisito formal o para hacer avalar decisiones, pero se les interrumpe o se les aborta cuando generan una dinámica contraria a los intereses de la autoridad pública que los controla.

⁸. Las convocatorias a la participación más reiterativas lo son para proyectos específicos de alguna institución sectorial. La discusión sobre problemas sociales en cuya solución concurren diversos sectores e instituciones públicas no se da casi nunca. Uno de los actuales paradigmas de las reformas administrativas al Estado es precisamente la coordinación interinstitucional y a nivel de cada territorio por objetivos. El otro es el de la participación social en este proceso. En Colombia los planes de desarrollo del orden nacional, departamental y municipal son sometidos a un proceso de consulta con representantes de diversos sectores sociales.

⁹. Este punto es bastante polémico y algunos comentaristas lo califican de tendencia totalitaria del Estado. Por él, el Estado desconoce de todo proceso de participación a las organizaciones sociales pre-existentes, creando al acomodo las que requiere para instrumentalizar sus políticas. La participación social aquí es una estrategia política de negación de toda expresión social que no sea del fruto y control del Estado.

¹⁰. Esta tendencia complementa la anterior al impedir incluso la materialización de los grupos sociales en las estructuras participativas estatales.

¹¹. Prueba esta de que el interés no es el concertar con los grupos sociales, ni el de debilitar la autoridad del Estado a favor de la sociedad, sino el de instrumentalizar la sociedad para la consecución de fines establecidos por la clase política y la tecnocracia.

¹² Las anteriores anotaciones sobre las grandes tendencias operativas de la participación social son válidas también para la experiencia europea, en particular para el caso español. Presentamos a continuación las once observaciones que sobre esta ponencia comentó Miguel Sánchez Morón, profesor de la Universidad de Alcalá, respecto a la experiencia española. (i) Existe una alta dosis de artificialidad en la participación social producto de la dependencia de los mecanismos e instancias de participación de los designios de las burocracias. (ii) También se da una gigantesca y dispersa oferta pública de participación social. (iii) A esta hipertrofia de la oferta pública no le corresponde en la misma proporción una demanda que invada los espacios y asuma los mecanismos ofrecidos. (iv) La participación social no ha logrado la participación autónoma de la población en asuntos de interés público, sino que ha servido para recrear relaciones clientelares. (v) Mediante la implementación de la participación social se recrean las relaciones de dependencia de los de abajo (social y territorialmente hablando) hacia arriba. (vi) La mayor operatividad de la participación social ha sido para la captación de información de los de abajo. (vii) La participación social ha servido para prevenir conflictos contra el Estado. (viii) En resumen, la participación social ha cumplido el objetivo de legitimar la toma de decisiones tecnocráticas y políticas, (ix) Después de un tiempo, la oferta pública de participación social se deslegitima y las comunidades y ciudadanos desconfían de ella y se alejan de las invocaciones a participar. (x) Concluye el profesor Morón que toda participación social para ser efectiva debe ser conquistada, que el Estado no cede nada gratuitamente, que si de lo que se trata es de que el Estado pierda poder a favor de la sociedad, este debe ser conquistado y no cedido. La participación social por lo tanto debe ser impuesta por los grupos sociales y comunitarios. (xi) Finalmente, propone que los movimientos sociales deben combinar y no escoger entre la participación social y el tradicional mecanismo de las reivindicaciones sociales.

¹³ En un contexto político totalmente diferente, en Cuba socialista, también las instancias de participación ciudadana y comunitaria son más eficaces para transmitir información desde la administración a la población y para que esta última manifieste sus demandas. El logro de la fiscalización y de la concertación de la sociedad con el Estado es muy precario incluso en este contexto socialista. Ver: Harold Dilla, Gerardo González Núñez y Ana Vicentelli. Los municipios en Cuba una experiencia más allá de los paradigmas. Revista Síntesis, número 15. Madrid, España. 1991

¹⁴ El Estado está organizado a la manera de una red de instituciones, dependencias y niveles. Aparece como un conjunto cambiante de relaciones formales (formalizadas, normalizadas, regularizadas) e informales (élites, tráfico de influencias corrientes de opinión...). En este sentido el Estado no es un ente hegemónico. Por otra parte, el Estado es lo suficientemente poroso y permeable como para dejar expresar en sus instancias diferentes grupos de interés, racionalidades y estrategias de todo tipo. La separación tajante realizada aquí entre las estrategias dominantes desde el Estado y aquellas que buscan ser hegemónicas desde otras fuerzas, debe tomarse con precaución. Las estrategias 'alternativas' también tienen expresión dentro de los aparatos del Estado. Se presentan aquí como externas al Estado para significar que no son hegemónicas ni centrales dentro del comportamiento dominante de los aparatos del Estado.

¹⁵ Este discurso político encuentra gran dificultad de concreción cuando los representantes de los sectores populares acceden al poder representativo y a parcelas de poder estatal. Por ejemplo, en la Nicaragua Sandinista y en las localidades gobernadas por el Partido de los trabajadores en Brasil

¹⁶ Otro componente de la participación social, pero de un tipo diferente al aquí tratado, son los pactos sociales para el control de la inflación (México, Colombia, Brasil).

¹⁷ Edgar A. Novoa, Dario I. Restrepo. Las políticas sociales de la nueva era. En: Globalización y Estado Nación. Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- Santafé de Bogotá. 1994

¹⁸ Edgar A. Novoa y Dario I. Restrepo. Las políticas sociales de la nueva era. Op. cit.

Reforma administrativa y Estado Autonómico en España

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

I. Introducción

Parece interesante reconocer, de acuerdo con la mayoría de profesores que se han dedicado a la organización administrativa, que, desgraciadamente, llevamos muchos, muchos años, estudiando la Administración desde distintos aspectos y, sin embargo, nos hemos olvidado de que la Administración no es un fin en sí misma, sino, como señalara hace ya mucho tiempo Santi Romano, una función de servicio a los ciudadanos. Esta reflexión, que no es baladí, está en la entraña misma, por citar un documento relevante, del Informe del "National Performance Review" elaborado por el Vicepresidente Al Gore y presentado al Presidente Clinton el 7 de septiembre de 1993.

Este informe, que lleva como título "Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos", comienza haciendo referencia a "una Administración que trabaje para los ciudadanos". Este es, en mi opinión, el "punctum dolens" de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración Pública es el ciudadano; que el que manda es el ciudadano y que la Administración se justifica, no sólo constitucionalmente, sino existencialmente como una organización al servicio del interés general.

La Administración Pública del Estado Social y Democrático de Derecho, como es bien sabido, es una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, de eficacia y de servicio. Legalidad porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de calidad. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la Administración, como ya he dicho, se encuentra en el servicio a los intereses colectivos. Por eso, las distintas potestades y poderes públicos son manifestaciones concretas de esa idea de servicio público que, no se debe olvidar, debe ser también una de las notas definitorias de las personas que trabajan en el sector público. Es más, me atrevería a decir que una de las asignaturas pendientes de la Administración Pública de nuestro tiempo es recuperar, de una manera efectiva, la imagen de servidora de la sociedad y de sus ciudadanos.

La configuración del Estado social y democrático de derecho supone una nueva funcionalidad de la Administración Pública. En efecto, la Administración, al gestionar los intereses colectivos, no tiene ya que imponerse frente a los ciudadanos. Más bien, debe propiciar fórmulas o medidas que impliquen la colaboración de la sociedad y, por tanto, de los ciudadanos en la elaboración de los criterios rectores que impulsen los intereses colectivos. En otras palabras, la Administración ya no es dueña del interés público sino que está llamada, por su inserción en el Estado Social y Democrático de Derecho, a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Quiere eso decir que los ciudadanos no deben ser sólo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión de los propios intereses que les afecten. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos. Esta aproximación, no lo oculto, se apoya en la consideración, prevista en la Constitución, de que los derechos fundamentales y la dignidad de la persona son los fundamentos del orden político y la paz social. De esta manera se puede entender que los poderes públicos tienen la misión de crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia Administración en la gestión de los intereses públicos. Los derechos fundamentales ya no son solamente ámbitos exentos de la actuación de los poderes públicos, como ha reconocido reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional en España, sino elementos y líneas directrices del conjunto de la actividad de la Administración. En este contexto, en

esta dirección, pienso que estaremos más cerca de un aparato público que oferte servicios de calidad y que promueva los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En realidad, la necesidad de superar el actual caos administrativo viene justificada precisamente porque el Estado, y las Comunidades Autónomas y los Entes locales son partes del Estado, están al servicio de la persona y no al revés como ha venido siendo la norma en los últimos tiempos, sobre todo de la mano de ese Estado del Bienestar que debemos reinventar para que sea, efectivamente, de Bienestar para el hombre, no de destrucción del hombre.

Es necesario, además, no olvidar que este tiempo que nos ha tocado vivir es una época de constantes y acelerados cambios. En concreto, parece que ya nadie duda de la crisis del llamado Estado del Bienestar. Ciertamente, los síntomas de agotamiento son evidentes. Pero, una actitud responsable, lejos de recrearse en el ocaso de un modelo que ha fracasado, debe asumir que el sistema se ha ido desmoronando porque no ha sido sensible precisamente a sus propios postulados. El gasto público se ha disparado sin criterios de racionalidad y la burocracia, la todopoderosa burocracia, ha sido la principal protagonista olvidándose, una vez más, que el verdadero eje de toda política pública está, y se encuentra, en el hombre, en la persona que, no sólo es sujeto de derechos, sino que es destinatario de servicios y bienes, muchos de los cuales están en franca relación con su libre desarrollo que, como ha sentenciado solemnemente el artículo 10.1 de la Constitución española, repito, es uno de los fundamentos del orden político y la paz social.

Edgar Morin, en un trabajo suyo publicado en diciembre de 1993 que lleva como título "La solidaridad y las solidaridades" señala con claridad que a pesar de que los gastos sociales han crecido de la mano del todopoderoso Estado del Bienestar, sin embargo la calidad en la atención del hombre marginado concreto es todavía una quimera. Si cabe, la paradoja es patente, aumenta la solidaridad administrativa, pero "esta es insuficiente, impersonal, burocrática y no responde a las necesidades concretas, inmediatas e individuales".

La razón es bien clara y así lo admite Morin. El problema de la solidaridad concreta e individualizada es irresoluble en el marco tradicional de una política que se practica por Decreto o Programa. La solución, una vez más, viene de la mano, así lo reconoce el profesor Morin, de una política que despierte y estimule. En otras palabras, los poderes públicos deben fomentar y ayudar a que tantas personas que trabajan por la solidaridad lleven a buen fin sus proyectos. Una vez más se comprueba que los Poderes públicos, en tantas y tantas ocasiones, deben tener la inteligencia de potenciar las iniciativas sociales que, no lo olvidemos, son las que dan la temperatura de la vida democrática de un país.

No se trata, sin embargo, de analizar "in extenso", las causas de la crisis del Estado del Bienestar. Más bien, interesa dejar claro que este momento histórico facilita la tarea de reflexionar sobre los problemas de la gestión pública y de la reforma y modernización administrativa. Porque, lo que es claro es que el comportamiento del sector público debe reformarse. Como se ha señalado la crisis de la gestión pública es universal y su apelación, lógicamente constituye ya un manido "ritornello" cuando, o bien políticos o bien académicos, se refieren a los modelos que ordenan la prestación de los servicios públicos (Crozier).

Es muy importante señalar que la crisis del Estado del Bienestar, que la crisis del intervencionismo, debe superarse buscando nuevas formas de administrar los recursos públicos y buscando nuevos esquemas organizativos más sencillos, menos costosos, y más próximos a las necesidades concretas del ciudadano moderno. Pues bien, la idea de la Administración Común, Ordinaria o Única, parte de estos postulados y, en el marco de nuestra Constitución, y a partir del principio de subsidiariedad, hoy de gran actualidad en el Derecho Europeo, plantea la necesidad de que los servicios públicos sean prestados por la Administración pública más próxima y que se encuentre en

mejores condiciones de ofrecer productos de calidad tal y como exigen hoy los ciudadanos del Estado Social y Democrático de Derecho.

¿Qué es pues lo que ha pasado?. Que ha crecido desproporcionadamente el gasto público. En efecto, un reciente informe de la OCDE puso de relevo que el gasto público siguió creciendo en los 24 países industrializados durante la década de los 80 como porcentaje del Producto Interior Bruto, desde una media del 37% en 1979 al 40% en 1989. Ciertamente, no creció al mismo ritmo que en los 70 y, en honor a la verdad, debe señalarse que, desde 1982, en que se llegó a alcanzar el 41%, se operó un descenso apreciable. Es verdad, en Francia y Alemania se produjo una ligera disminución, aunque, eso sí, se encuentran por encima de la media. En los Estados Unidos, según este informe de la OCDE, el porcentaje del gasto público aumentó en la pasada década del 32% al 37%. En Grecia se alcanza el 61% siendo Japón, con el 33% y Suiza, con el 30% los países con menor gasto público. España parece que fue uno de los países con mayor crecimiento en este capítulo, alcanzando el 36%.

Pues bien, parece que en los años 90, a pesar de las políticas de contención del gasto público, este concepto seguirá creciendo. Entre otros motivos porque es necesario realizar obras de infraestructura, porque el evidente envejecimiento de la población obliga a aumentar gastos en sanidad o pensiones, porque es costosa la protección del medio ambiente, y porque la calidad de la enseñanza o de la sanidad demandan importantes recursos financieros. La cuestión no es, solamente, constatar estas realidades. En mi opinión, el problema que hay que resolver es el de la desproporción entre gasto público y calidad de servicios que se está produciendo. Por eso, la OCDE aconseja, en lugar de radicales recortes presupuestarios, mejorar la eficiencia del sector público a través de medidas desreguladoras o privatizadoras. Así, se recomienda introducir el sistema del cheque sanitario o escolar y contratar con el sector privado servicios gestionados por la propia Administración Pública. En el fondo, pienso que se trata de llevar a la práctica, en este campo, la necesaria configuración de los intereses colectivos a través de instituciones sociales, desmantelando así una perspectiva, ya caduca, de patrimonialización de los intereses sociales por el sector público.

En este contexto, pues, la necesidad de simplificar y racionalizar la Administración Pública constituye uno de los ejes centrales de cualquier Reforma Administrativa que pretenda acercar de verdad el aparato público a los ciudadanos.

No pretendo, ni mucho menos, abordar "in extenso" la cuestión de la Administración Común, Ordinaria o Única. Sí que, sin embargo, me parece conveniente tratar algunos de los aspectos de mayor interés, que no son pocos, que plantea este tema, teniendo en cuenta que la "Administración Común" es una fórmula organizativa muy amplia que parte de la necesidad de adaptar la planta actual de la Administración pública al marco constitucional y que parte, también, de que las Comunidades Autónomas y los Entes locales son Estado y que, por tanto, el interés general se gestiona por el aparato administrativo como unidad.

II. Constitución y Administración Pública

En efecto, la propuesta de Administración Común, Única, Ordinaria trae su causa de la necesidad de adecuar la estructura y el funcionamiento de nuestra Administración pública a la Constitución de 1978. La realidad es que la idea de Administración Común, Ordinaria o Única, como se quiera, ha supuesto un hito importante en la Ciencia de la Administración Pública en nuestro país y ha reflejado algo que, en verdad, no está, ni mucho menos, resuelto. Efectivamente, ha cambiado el modelo de Estado y, sin embargo, la organización administrativa, sin perjuicio de leves retoques, sigue siendo la misma. Se supone que el Estado autonómico debe posibilitar que las distintas Comunidades Autónomas dispongan de una Administración propia para hacer posible la gestión de los intereses colectivos. La estructura existe, es verdad, pero lamentablemente ni está adecuada a la realidad competencial ni dispone de los medios necesarios y, tampoco está de acuerdo con la dimensión de la Administración periférica del Estado en el territorio de las Comunidades Autónomas.

Es evidente que la Administración Pública del vigente Estado social y democrático, que se estructura como Estado compuesto, no puede ser la misma que la del Estado unitario anterior¹. Estamos en un Estado compuesto que descansa en una distribución territorial del poder que se traduce en una distribución o reparto de competencias. En realidad, la falta de concreción del Título VIII de la Constitución, intentó sanarse insuflando en la letra de sus preceptos el espíritu del federalismo de cooperación o de ejecución, con reiteradas referencias al constitucionalismo alemán y americano². Sin embargo, la utilización del Derecho comparado tiene sus límites y ni la letra ni los antecedentes de la Constitución permiten razonablemente llegar a la configuración del Estado autonómico como federal, al estilo alemán y mucho menos americano. Otra cosa es que las técnicas del federalismo de cooperación o de ejecución sean útiles para el desarrollo y eficaz realización del Estado compuesto, en el que los Estatutos tienen un papel decisivo del que carece el federalismo³. Es decir, ninguna interpretación abusiva del texto constitucional se realiza cuando pretende aprovecharse de esos instrumentos que conectan con naturalidad con los principios de solidaridad (artículo 2 de la Constitución española) y de eficacia al servicio de la realización del Estado social y de los intereses generales (artículos 9.2 y 103 de la Constitución española)⁴.

La propuesta de Administración Común, Ordinaria, Preferente, Sincronizada o Única surge de una concreta experiencia de Administración territorial tras la cual no es difícil alcanzar la convicción de la necesidad de que el complejo sistema de relaciones entre las distintas Administraciones que confluyen en el Estado español, evolucione a la búsqueda de su propia lógica⁵. Y esa necesidad, surge de la tarea, sorprendentemente no iniciada aún, de adecuar la propia Administración Pública a los parámetros constitucionales. Por tanto, la gran reforma administrativa consiste en adecuar la planta de la Administración Pública al texto constitucional y muy especialmente al llamado Estado autonómico, eso sí, sin olvidarnos de los Entes locales. Llevamos más de diez años de andadura constitucional y, como es obvio, esta cuestión constituye una asignatura pendiente que habría que comenzar a preparar. Bien es verdad, sin embargo, que el proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, hubiera sido una buena oportunidad. Por tanto, la propuesta de Administración Común, lejos de cuestionar el modelo de Estado previsto en la Constitución, trata de definir todos los instrumentos que permitan la plena efectividad del modelo del Estado constitucional, desde el punto de vista de la función administrativa⁶. Por eso, la Administración Común potencia al Estado potenciando a las Comunidades Autónomas y a los Entes locales.

El esquema de Administración Pública vigente al tiempo de ser promulgada la Constitución, difícilmente puede ser el instrumento válido para llevar a efecto, hasta donde la propia Constitución demanda, las funciones de un Estado políticamente descentralizado⁷. Durante estos años, han aparecido nuevas organizaciones administrativas complejas que, lejos de suplir al aparato administrativo del Estado en su territorio, se han superpuesto en un ejercicio de difícil entendimiento. Aumenta, lógicamente, el aparato administrativo de las Comunidades Autónomas y, paralelamente, se incrementa la presencia administrativa del Estado en los territorios autonómicos en un marco en el que se ha producido un proceso de descarga de importantes competencias cuya ejecución y gestión ha pasado a manos de las Comunidades Autónomas⁸. El caso del área de cultura y de la de asuntos sociales es tan evidente que no merece mayor comentario. La Administración Común supone reducir la Administración del Estado, y también la autonómica, para hacer posible, real, que eso que decimos todos los administrativistas de la Administración local "que es la más próxima al ciudadano" sea verdad desde el punto de vista de la eficacia.

La realidad, nos guste o no, es la de no pocas duplicidades administrativas que se han producido, en el mejor de los casos, por no tener claro el modelo constitucional de Administración Pública.

El profesor Sánchez Morón, en un reciente estudio sobre la "Racionalización Administrativa y Organización territorial"⁹, comienza poniendo de manifiesto la evidente situación de complejidad que caracteriza a nuestras Administraciones públicas: duplicidad, falta de coordinación y que "hoy existe

un difundido deseo de simplificación administrativa, de eficacia prestacional, cualquiera que sea la Administración responsable de cada servicio"¹⁰.

La desburocratización o, si se quiere la reducción de los trámites administrativos que no afecten a los derechos fundamentales de los ciudadanos, es otro aspecto clave de un proceso de reforma y modernización administrativa. En este sentido, por ejemplo, la Reforma Administrativa de la Xunta de Galicia, ha simplificado e informatizado ya más de 700 procedimientos administrativos. En esta materia hay que tener mano firme porque todos conocemos la capacidad, casi ilimitada de la estructura administrativa, de inventar trámites, por innecesarios que parezcan, con tal de salvaguardar la posición de privilegio.

La Administración Común, Ordinaria o Única, es una manifestación de lo que el profesor Sánchez Morón entiende por racionalización administrativa; a saber: "asignación precisa de funciones y adecuación de estructuras a las mismas, (...) reducción de conflictos paralizantes entre Administraciones públicas, (...) elemento importante de la contención del gasto público...". La Reforma Administrativa que trae consigo la llamada Administración Única se enmarca en esta dirección de ajuste de las estructuras administrativas al modelo de Estado compuesto, de eliminar las duplicidades administrativas, y de reducir el gasto público porque la Administración no es un fin en si misma, es una organización al servicio de las necesidades colectivas de los ciudadanos.

Por otra parte, el artículo 103.1 de la Constitución española, tan importante, se refiere a la Administración Pública, no a las Administraciones públicas. Sin embargo, el empleo del singular es comprensivo del género y no excluye, ni mucho menos la pluralidad de Administraciones. Sobre todo, lo que se quiere decir es que, más importante que predetermined un concreto modelo de relación entre las Administraciones que confluyen en el territorio del Estado, lo decisivo es salvaguardar el correcto cumplimiento de la función administrativa en su conjunto, por lo que el modelo será tanto más válido cuanto más asegure el cumplimiento de dicha función. Por eso, si las Comunidades Autónomas deben dotarse de un propio aparato administrativo, es para que estas nuevas organizaciones administrativas, lejos de actuar en paralelo con la organización propia estatal existente en la Comunidad Autónoma, asuman el conjunto de la actuación administrativa en dicho territorio, sobre todo porque, en virtud del principio de subsidiariedad, se encuentran en mejores condiciones de gestionar los intereses colectivos¹¹.

La cuestión de la Administración Común, como muy bien ha apuntado Serna Gómez, no es la opción entre una Administración periférica estatal, una autonómica o una local, sino en decidir que dimensión ha de tener en el territorio la organización administrativa estatal que necesariamente ha de coexistir con la autonómica asentada en el mismo territorio y cuál debe ser la operatividad de las Administraciones locales. Es decir, ¿sirve mejor a los principios del artículo 103.1 de la Constitución española una única instancia administrativa de ejecución, o es necesario garantizar doblemente el cumplimiento de tales principios con dos o tres Administraciones actuando en paralelo en el mismo territorio?¹².

Todo esto no significa que no exista, constitucional y racionalmente hablando, el concepto de unidad de la Administración. No, por supuesto, desde el punto de vista orgánico (donde la regla será justo la pluralidad), pero sí en una consideración funcional, donde el ciudadano es cada día más exigente de que no se le enfrenten criterios distintos (y aún contrapuestos) frente, por ejemplo, a una actividad empresarial. Unidad de la Administración, pues, no significa monolitismo ni jerarquía, ni mucho menos en manos del poder central.

No hace falta decir que nuestro diseño administrativo actual es disfuncional. Un simple repaso de la jurisprudencia constitucional sobre conflictos competenciales en las Comunidades históricas en determinadas materias (sanidad y agricultura, por ejemplo) pone de manifiesto, ya en el mero planteamiento de los pleitos, que el Estado se ha reservado una serie de funcionarios cuya jornada de trabajo es preciso llenar como sea.

En síntesis, una vez que, de entre las varias opciones constitucionalmente posibles, se ha optado por la emergencia de las Comunidades Autónomas y entes locales y la dotación a las mismas con los más importantes resortes de poder sobre su territorio, debe, de inmediato, proclamarse su carácter de Administraciones "de derecho común", reduciendo la presencia directa del Estado en su territorio a supuestos excepcionales y potenciando, además, la Administración local para que sea, de verdad, una Administración eficaz y de verdad próxima a los ciudadanos.

III. Estado y Administración Común, Ordinaria o Única

Las Comunidades Autónomas son, como los Entes locales, Estado. El interés general no se gestiona únicamente a través de la Administración del Estado sino también mediante la actuación administrativa autonómica y local. La propuesta de Administración Común, Ordinaria o Única no plantea, en mi opinión, un nuevo esquema de distribución de competencias. Busca, eso sí, la adecuación de la estructura administrativa a los principios de la Constitución. Supone, es claro, un mayor protagonismo en la ejecución para las Comunidades Autónomas y para los Entes locales sin que ese aumento de presencia administrativa suponga desapoderamiento alguno de competencias estatales, que seguirán en la titularidad del Estado.

Recientemente, el profesor Parejo se ha planteado agudamente este tema con ocasión de un estudio titulado "Algunas reflexiones sobre el poder público, como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración Única", publicado en el número 232 de Documentación Administrativa. Ciertamente, como reconoce Parejo Alfonso, las Comunidades Autónomas son Estado, como también son Estado los Entes locales. Este hecho, capital, no se desdibuja, ni mucho menos, todo lo contrario, porque Comunidades Autónomas y Entes locales aumenten su carga administrativa. Se trata de que el conjunto funcione mejor y que, en definitiva el ciudadano reciba servicios de mayor calidad con menor coste. Por eso, ni las Comunidades Autónomas deben apropiarse de lo que es "de esencia" estatal, ni los Entes locales deben aspirar a desnaturalizar la operatividad del escalón autonómico. En el fondo, la idea de la Administración Común, Ordinaria o Única, que es una reflexión general sobre el fundamento del aparato público, intenta clarificar el margen de actividad de dichos poderes para que, de acuerdo con el momento de evolución del Estado compuesto, tanto Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales, puedan desarrollar mejor su función constitucional.

Por otra parte, la consideración que hace en este punto sobre la Administración Local el profesor Parejo es muy importante y de capital trascendencia porque la doctrina de la Administración Común, Ordinaria o Única exige necesariamente que sean los Entes locales los que presten un mayor número de servicios y operen una elevada carga administrativa.

Recientemente, Martínez Esteruelas escribió un atinado artículo titulado "España como instancia política" ¹³ en el que manifestaba su temor ante la posible desintegración del Estado como consecuencia de la Administración Única. Martínez Esteruelas teme que operaciones como esta traigan consigo un desapoderamiento competencial en favor de las Comunidades Autónomas, salvo en las materias que forman parte de la soberanía: Defensa, Relaciones Externas, Justicia, Economía. Como el proceso de unión europea puede ser que absorba este tipo de competencias, la preocupación de Martínez Esteruelas es explicable. Sin embargo, la idea de la Administración Común, Ordinaria o Única es una operación técnica que tiene un alcance muy concreto y que no supone, repetimos, desapoderamiento alguno de la titularidad de competencias exclusivas del Estado. Es más, me atrevería a decir, que la instauración de esta doctrina supondrá una profundización en los principios de cooperación y colaboración entre las Comunidades Autónomas, principios en los que no podemos decir que el caso español sea un ejemplo de madurez y buen funcionamiento. Tampoco es una propuesta de carácter federal. Lo que sí supone, igual que el esquema constitucional de distribución de competencias, es la utilización de metodología federal de relaciones entre el Estado y las Comunidades

Autónomas, lo cual es muy distinto, radicalmente diferente, a la aproximación federal del Estado. Sí que acierta Martínez Esteruelas cuando señala que otra cosa es que las competencias estén bien atribuidas y los servicios y los recursos financieros correctamente distribuidos, de manera que no se generen mayores cargas para los ciudadanos. Eficacia, reducción del gasto público y servicio a la sociedad a la que se sirve son algunos de los presupuestos en los que parece fundamentarse esta aproximación de organización administrativa. Por eso, la doctrina de la Administración Común, Ordinaria o Única, nunca podría negar la existencia de España como instancia política. El Estado tiene una función de garantizar la solidaridad entre todos los pueblos de España y tiene igualmente una misión de hacer efectivos los derechos fundamentales y las libertades públicas que, como es obvio, constituye un reto imponente y que, no sólo da contenido a la actividad estatal, sino que permite pensar en la imprescindibilidad del propio Estado. La teoría de la Administración Común, Ordinaria o Única no supone una exacerbación de lo local sin más, se trata de una operación para que el conjunto funcione mejor. Pero, para ello, hoy es exigible una actitud de generosidad por parte del Estado que debe hacer frente a las nuevas exigencias de ese viejo principio, el de la subsidiariedad, que tanta fuerza tiene en este tiempo presente. En fin, la formulación orteguiana de que al Estado le corresponde mantener el sugestivo proyecto de vida en común, es cada vez más cierta, y cada vez esta función del Estado es de mayor importancia. Ahora bien, el sugestivo proyecto de vida común debe realizarse en el marco constitucional y, por ello, debe tenerse en cuenta la participación autonómica y local, cada vez más importante.

La responsabilidad estatal de hacer efectivo el principio de solidaridad que implica un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español ¹⁴ es algo que justifica sobradamente la existencia del Estado. Pues bien, los datos que se manejan avalan el mucho trabajo pendiente del Estado en esta materia pues las desigualdades regionales en España están lejos de ser pequeñas. Ello requiere una actuación del Estado para obtener un desarrollo autonómico armonioso y equilibrado en el que reduzcan las diferencias entre las Comunidades favorecidas o desfavorecidas. En definitiva, como escribe Meilán, si el Estado no asegura que las partes del todo no sigan trayectorias que las vayan alejando entre sí, ¿en qué encontraría su justificación? ¿en el recordatorio de un pasado común? ¹⁵.

En nuestro tiempo, federalismo y regionalismo, son fenómenos de indudable actualidad y trascendencia pues el modelo clásico-weberiano de estructura burocrática ha fracasado y se ha experimentado ya una y mil veces la denominada euforia de la participación. Las Administraciones territoriales, por su proximidad al ciudadano, pueden hacer posible con más facilidad que la sociedad pueda gozar de mejores servicios públicos. Pues bien, un aspecto común a todas las fórmulas de descentralización del poder político, aunque parezca paradójico, es el paulatino fortalecimiento de las instancias centrales del poder sin perjuicio de la solidez de las instancias regionales o federales. Es lo que hace tiempo vaticinara James Bryce al decir que los modelos federales no son sino etapas en un camino hacia la unidad estatal. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que en estos sistemas ha hecho fortuna el llamado federalismo cooperativo como fórmula de necesaria cooperación y coordinación.

El título VIII de la Constitución española, como es bien sabido, no deja de ser un paradigma de ambigüedad. Su carácter abierto, sujeto a interpretaciones alternativas por fuerzas políticas distintas es, por ejemplo, la causa de los doscientos años de vida de la Constitución Norteamericana. La capacidad de maniobra del título VIII abre las puertas, tanto al modelo muy próximo al del Estado integral de la Constitución de 1931, como a un planteamiento "quasi -federal" en la medida en que las Comunidades Autónomas vienen asumiendo un volumen creciente de competencias, de un lado; y de otro, porque ese proceso de asunción de competencias se viene operando en un grado cada vez más homogéneo. Además, el federalismo cooperativo ha sido el presupuesto que explica los mecanismos de cooperación, de coordinación y de control que ha venido introduciendo nuestro Ordenamiento y, de

otra parte, el elemento impulsor del llamado federalismo de ejecución, sistema que tiende a asegurar un eficaz cumplimiento de las disposiciones de las instancias centrales y cuya metodología resume el artículo 149.1 de la Constitución. En este esquema el artículo 149.1.1 resume magistralmente la principal función del Estado: asegurar que "todos los españoles tengan los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español".

El Estado, por tanto, tiene una clara justificación y la teoría de la Administración Única, al menos como yo la entiendo, sólo aspira a que la Administración del Estado en territorio autonómico se adecue a la realidad competencial en un marco de subsidiariedad y solidaridad, sin olvidar el mayor protagonismo que debe asumir la Administración local.

Es cierto que los nuevos tiempos, las transformaciones sociales y la complejidad inherente han supuesto la crisis de muchos conceptos y esquemas que se tenían casi por cerrados. Por ejemplo, la caída del "Muro de Berlín" ha echado por tierra toda una ideología que parecía imbatible, que pretendió confiar en el Estado la vida y hacienda de los ciudadanos. Los movimientos nacionalistas acontecidos precisamente en los países ex-comunistas pueden justificarse precisamente porque el Estado se utilizó no para salvaguardar las libertades cívicas y los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino para beneficio de unos pocos. Hoy el Estado, en un mundo en el que resurgen con fuerza inusitada las instancias supra e infra-estatales, no parece que vaya a desaparecer. Por el contrario, el Estado tiene un papel muy importante: asegurar el principio de solidaridad entre todos los pueblos de España y garantizar el libre ejercicio para todos los españoles de los derechos fundamentales.

IV. Administración Única y orden constitucional

Como es sabido, la principal crítica jurídico-constitucional planteada a la propuesta de Administración Única, se ha realizado por los profesores Peces Barba, Parejo y Aguiar en virtud de un Dictamen en el que se estudia "in extenso" el contenido de la propuesta y su engarce constitucional. Además, el propio profesor Parejo en su brillante trabajo sobre el Estado Autonómico ya citado,¹⁶ amplía sus tesis y nos permite conocer con más detalle su opinión sobre el tema que nos ocupa.

El informe de los profesores Peces Barba, Parejo y Aguiar es un informe a instancia del Ministerio de Administraciones Públicas sobre la propuesta del Presidente de la Xunta de Administración Única. Este es el origen del informe y no debe olvidarse porque, en mi opinión, permite entender el sentido de los enfoques y aproximaciones que se realizan. El informe tiene tres partes muy claras que obedecen a los tres planteamientos académicos en los que son indiscutidos especialistas los tres catedráticos de Derecho de la Universidad Carlos III: Filosofía Jurídica, Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, respectivamente. Por evidentes razones de tiempo, sólo abordaré algunos aspectos del Dictamen que pueden, pienso, ser de interés en este momento.

El informe tiene varios capítulos. Tras la breve síntesis de la propuesta sigue uno titulado "Contraste entre la propuesta y el orden constitucional". En dicho epígrafe se reconoce con toda claridad que la interpretación constitucional "es inseparable de los planteamientos previos de los intérpretes, de su ideología y que, la neutralidad es una mercancía imposible de encontrar, igual que la seguridad, en el mercado de la inteligencia" ¹⁷. A continuación se inicia un subtítulo bajo la rúbrica "Los principios del Estado de las Autonomías" donde se recuerdan los tres principios básicos que afectan a la organización del Estado de las Autonomías: unidad, autonomía y solidaridad. Del principio de unidad se deduce con toda razón la "existencia de una Administración pública dirigida por el Gobierno del Estado (...) como una exigencia derivada de la misma idea de soberanía" ¹⁸. Del principio de autonomía y del de unidad, se extrae que "existen cuatro ámbitos en el ejercicio del poder político a través del Derecho en el Estado, que todos ellos son Estado (unidad) pero que actúan desde distintas perspectivas, por sus órganos políticos y administrativos, por el territorio al que se extiende su competencia y por las competencias que ejercen (autonomía): instituciones centrales del Estado,

autonómicas, provinciales y locales".¹⁹ Y, como es lógico, estos cuatro ámbitos de poder político suponen cuatro Administraciones distintas cuya "coexistencia (...) forma parte del sistema jurídico español. Forzar esa distribución, desequilibrando las competencias de cualquiera de los niveles sólo es posible a través de una auténtica mutación constitucional"²⁰. Sin embargo, la doctrina de la Administración Única encaja perfectamente en el sistema. Es más, es una forma de perfección del sistema y supone redimensionar el ejercicio de las competencias al ámbito territorial propio. Conviene recordar esta idea en este punto porque no pocas veces se han hecho, y se seguirán haciendo, lecturas que permitan pensar que la Administración Común, Ordinaria, Preferente, no repetitiva, sincronizada o única implica eliminar las otras Administraciones, la local y la provincial. Todo lo contrario, es el inicio de un necesario movimiento descentralizador cuyo último destinatario es la Administración municipal y la local. De lo contrario, el planteamiento no tendría sentido y sí que podría afectar a los límites constitucionales.

En fin, parece que los redactores del informe interpretan en sentido literal la expresión Administración Única, olvidándose de la referencia a las Administraciones locales: "el principio de autonomía no debe pues, se dice en el Dictamen, ser interpretado como que favorece y orienta hacia una Administración Única, si se quiere ser coherente, con el valor solidaridad, con el pluralismo y la igualdad, valores superiores del artículo 1.1 CE y guía general de interpretación de todas las normas y de todos los subsistemas del Derecho español"²¹. Cierto, pero no lo es menos que el principio de autonomía política puede, y debe, ayudar a buscar fórmulas organizativas que mejoren la calidad de los servicios públicos y permitan una mayor proximidad de la Administración al ciudadano. Es más, cuando se ofrece una propuesta en esta línea para el resto de las Comunidades Autónomas y para los Entes locales, es obvio que se está haciendo un efectivo ejercicio de solidaridad.

El Dictamen dedica un capítulo a estudiar la doctrina de la Administración Única a la luz del federalismo de ejecución. Sobre este particular, antes de efectuar los comentarios pertinentes, ha de quedar claro que el federalismo de ejecución no es posible aplicarlo en su estado puro en el Derecho español. Su referencia, sin embargo, ayuda a entender el nuevo peso que deben tener las Comunidades Autónomas y Entes locales como entes de gestión de todas aquellas materias que, por razón del territorio y por su irrefutable vinculación al interés regional y local, deben operar. Es menester en este punto insistir en que la Administración Única, en el momento actual, no supone, sin más, la afirmación radical de que las Administraciones autonómicas deben convertirse en la estructuras ordinarias de ejecución de la legislación del Estado. Lo que si implica, en mi opinión, es que la aplicación administrativa de la distribución institucional de competencias no es ni racional, ni económica, ni trae consigo una mayor eficacia, ni supone un acercamiento proporcional de la maquinaria administrativa a los ciudadanos. Es decir, se trata de una nueva técnica de organización administrativa al servicio de los principios constitucionales. Para los insignes profesores de la Universidad Carlos III la Administración Única no es más que la aplicación del federalismo de ejecución. Por eso, el esquema que se propone no es posible lógicamente. Sin embargo, la tesis de la Administración Única no es más que el "aggiornamento" de la Administración Pública a los preceptos y principios constitucionales. Y ello no es posible a partir del federalismo de ejecución, sino teniendo en cuenta la operatividad de los artículos 148, 149 y 150 CE y de los Estatutos de Autonomía. Es lógico, por otra parte, que la Constitución, que es una norma viva, se vaya adaptando, dentro de sus principios, a la realidad. Y hoy la realidad es la que hay. Por eso, resulta peligroso afirmar que la Administración Única supone refundar el Estado, salvo que, como parece, se identifique Administración Única con el sistema propio de ejecución administrativa vigente, por ejemplo, en el federalismo alemán o austriaco. Ciertamente, una lectura atenta del artículo 149.1 CE que, en teoría, enumera las competencias exclusivas del Estado, permite pensar que, en muchas materias, existe actividad de las Comunidades Autónomas de carácter administrativo. Es decir, "en el caso español resulta evidente que no existe habilitación constitucional expresa que imponga o, más moderadamente, oriente hacia una descentralización generalizada de la

ejecución de las leyes estatales al modo del federalismo alemán o austriaco" ²². Lo que ocurre es que el Título VIII de la Constitución, como reconoce mayoritariamente la doctrina, constituye un Título abierto que debe ir perfeccionándose a partir de la propia virtualidad y potencialidad que encierran sus preceptos, que no es poca. Por tanto, si bien la Constitución ciertamente no ha impuesto un concreto modelo de Administración Pública, también es cierto que el marco de la norma constitucional proporciona un conjunto de principios que, desde un punto de vista organizativo, permiten proponer un mayor protagonismo de las competencias de ejecución autonómicas y locales. Es claro, que la Constitución no implica un modelo radical de federalismo de ejecución ²³ porque el sistema español es de otro corte. Pero lo que sí permite la lectura de los artículos 148, 149 y 150 de la propia Constitución es aumentar sensiblemente la cantidad de las materias en las que es posible que las Comunidades Autónomas realicen tareas de ejecución administrativa. La Administración Única no supone importar el modelo alemán o austriaco, se trata, simplemente, de adaptar el sistema organizativo de las Administraciones Públicas a las demandas constitucionales, haciendo del territorio el marco obligado del problema y teniendo en cuenta la operatividad del propio interés autonómico. La cuestión es que los profesores de la Universidad Carlos III entienden que la propuesta de Administración Única no es más que la aplicación del sistema alemán. Que ello no es así lo demuestran los propios términos y los principios que avalan la doctrina de la Administración Única, y el hecho de que en el sistema alemán la ejecución del Derecho Estatal se efectúa como tarea propia, prácticamente sin controles de oportunidad, por parte de los Länder. La doctrina de la Administración Única, tal y como personalmente la entiendo, tiene un alcance específico, aumentar el número de las materias, cuya titularidad seguirá en manos del Estado, en las que es posible una actividad de ejecución administrativa por parte de las Comunidades Autónomas. No se trata de formular un modelo cerrado, ya que como muy bien se razona en el Dictamen objeto de análisis "la Constitución no contiene un modelo acabado de estructuración territorial del poder (...) sino la delineación de unos procesos de apertura futura" ²⁴. Está claro que el Estado autonómico diseñado "por el constituyente ha dejado paso (...) a un modelo de estructuración territorial del poder muy próximo al Estado Federal..." ²⁵.

La última parte del Dictamen, de contenido constitucional, se titula "Estudio crítico del modelo administrativo de la propuesta de Administración Única" y tiene dos partes. La primera lleva por rúbrica: "Contraste entre la Administración Única y el esquema del poder público administrativo en la Constitución", y la segunda: "Análisis pormenorizado de los fundamentos de la propuesta de Administración Única".

Vayamos por partes. En la primera se analiza de nuevo la doctrina de la Administración Única como una estructura administrativa querida por la Constitución en la que la Administración autonómica asume un papel parecido al de la Administración de los Estados federales en los que ejecuta tanto el Derecho Federal como el de los Estados miembros. De nuevo hay que matizar: se trata de que la Administración autonómica gestione las materias directamente relacionadas con el territorio y conectadas al interés regional, independientemente del sujeto titular de dichas materias. Repetimos, no se trata de conducir el Estado autonómico "hacia un Estado con una Administración Única (la autonómica, si bien respetando la Administración local)" ²⁶. Se trata de aplicar la descentralización del poder político a la organización administrativa dentro del marco de la Constitución. Los profesores Peces-Barba, Parejo y Aguiar entienden que los preceptos constitucionales no admiten la propuesta de Administración Única. Ello, entre otras razones, porque la Constitución es un "sistema y una unidad, de suerte que su manejo, interpretación y aplicación tienen que producirse respetando esta esencial condición" ²⁷. Dicho sistema, que se aplica tanto a la parte dogmática como a la organizativa supone, utilizando la doctrina de Hesse, que, a partir de los artículos 1.1, 10.1 y 9 de la Constitución, resulte que el Estado-poder está vinculado a la realización del orden político y la paz social ²⁸. Por supuesto, nada que objetar, como también resulta irreprochable la configuración del Estado social y su aplicación sobre la Constitución que los profesores efectúan posteriormente ²⁹. Del mismo modo, ha de

considerarse muy acertado que se escriba en el Dictamen que "la organización del Estado en instancias autónomas de poder es reflejo de una combinación específica de los principios de unidad y autonomía y, por tanto de una específica concepción acerca de la estructura de los poderes públicos idónea para, según aquella combinación y en el marco de la Constitución, la realización constante de ésta en cuanto unidad o sistema de convivencia en los términos predicados cabalmente por la compleja fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho"³⁰. Es más, a través de la descentralización política, los entes territoriales tienen la obligación constitucional, como poderes públicos que son, de hacer efectivo el conjunto de valores y objetivos constitucionales definidos en el entramado dogmático de lo constitucional. Cuanto mejor funcionen las Administraciones territoriales, más fácil es conseguir los parámetros constitucionales. Por tanto, la construcción de la Administración Única encaja en la configuración constitucional del Estado.

Sin embargo, los autores del Dictamen piensan todo lo contrario. Para estos juristas, el modelo de Estado que perfila la Administración Única no encaja en el marco constitucional, "se sitúa más allá y por fuera de los amplios límites que indudablemente acotan el margen de libertad de configuración de aquel Estado que la condición abierta y flexible que aquel marco indudablemente proporciona"³¹. Se sigue pensando en el artículo 150.2 CE como pieza clave del modelo y en que, a través de él, se instaure la Administración Única. Además se ofrecen dos justificaciones en el Dictamen fácilmente combatibles. Por una parte, a través de una organización administrativa ajustada a los principios constitucionales es más fácil conseguir los valores formulados en la parte dogmática de la Constitución. Es más, al ser las Comunidades Autónomas corporaciones públicas de naturaleza estatal, no debería escandalizar que participen, y no con poca fuerza, en hacer posible el conjunto de los objetivos y valores constitucionales proclamados en los artículos 1, 9, y 10 de la Constitución. Y, por otra parte, debe volver a recordarse que la doctrina de la Administración Única, al menos como personalmente la entiendo, no se articula preferentemente a través de las técnicas de la delegación o transferencia del artículo 150.2 CE. Además, la Administración Única no supone residenciar las tareas de ejecución por entero en la instancia autonómica, sino ajustar la función administrativa a la realidad para gestionar mejor los intereses públicos de acuerdo con la descentralización política que ha operado la Constitución³².

La doctrina del Estado Social, en la medida que supone todo un conjunto de actividad de carácter promocional para hacer efectivos los derechos fundamentados de la persona³³, pienso que es respaldada desde posiciones próximas a la Administración Única ya que las Administraciones autonómica y local, que no eliminarán nunca a la central, asumirán un mayor protagonismo administrativo y, por tanto, estarán en mejores y más reales condiciones de hacer efectivos los valores y objetivos constitucionales. Las Comunidades Autónomas en cuanto poderes públicos de naturaleza estatal juegan un papel importante en hacer viable el principio constitucional de unidad. Ello porque el interés general, al igual que los objetivos constitucionales, no son patrimonio exclusivo de la Administración central, son elementos que vinculan a la Administración Pública y que, por ello, deben presidir su actuación: la de la Administración central, la de la Administración autonómica y la de la Administración local.

Cuando se lee en el Informe que "la privación a la instancia estatal general de todo el campo administrativo"³⁴ es una consecuencia de la Administración Única, hay que tener en cuenta que el modelo no supone, ni mucho menos, la desaparición del territorio autonómico de la Administración periférica del Estado. Es más, refuerza al Estado en su conjunto en cuanto que se está en mejores condiciones a afrontar los parámetros constitucionales que definen la cláusula del Estado Social. Por ello, no podemos estar de acuerdo en que la Administración Única "represente una alteración apreciable de la economía constitucional del pluralismo territorial en la constante recreación de aquella unidad"³⁵. No se trata de operar una "ausencia de capacidad administrativa en el Estado"³⁶ por cuanto, frente a las funciones de ejecución de la instancia autonómica, se encuentra la titularidad estatal de

muchas competencias y una actividad, también administradora en las materias de suyo y por naturaleza no susceptibles de transferencia a las Comunidades Autónomas: los casos de las costas o de la actividad administrativa de fomento demuestran como la Administración del Estado, siempre que exista un interés público de contenido inequívocamente estatal, seguirá jugando un papel importante que pienso que la Administración Única no trata de socavar" ³⁷.

V. El artículo 150.2 de la Constitución

El modelo o diseño de Administración que dibuja la Constitución es un modelo que se deduce del modelo o diseño de Estado previsto en nuestra Norma Fundamental y que se encuentra determinado por el esquema de distribución de competencias entre el Estado y los distintos entes territoriales.

El federalismo de ejecución reinante en Alemania ha solucionado el tema de las funciones de ejecución de las leyes de Bund al sentarse como regla general su titularidad por los Länder como entes encargados de la ejecución de las leyes federales. El sistema español es distinto pero permite profundizar en esa fórmula de la Administración Común, Ordinaria, Preferente o Única, a través de la técnica de las leyes orgánicas de transferencia o delegación. El artículo 150.2 CE en cuestión despliega su virtualidad operativa como elemento de apoyo de una nueva manera de entender las relaciones Estado-Comunidades Autónomas-Entes Locales. Se trata de extraer, que no es poco, todo el partido que tiene el precepto al servicio de aumentar el protagonismo de la Administración territorial sobre el propio territorio, sin ignorar, claro está, que se trata de transferir o delegar funciones correspondientes a materias de titularidad estatal y que, por lo tanto, su funcionalidad reside en el ámbito de las llamadas competencias de ejecución.

La génesis del artículo 150.2 nos permite señalar, a efectos sistemáticos, cinco afirmaciones que, necesariamente, han de condicionar el régimen de dicho precepto:

- 1.- Es posible la delegación o transferencia de potestades incardinadas en una competencia exclusiva.
- 2.- La delegación o transferencia, al responder a una técnica organizativa del Estado, conforme al principio de "descentralización" no supone una "enajenación de la soberanía". Antes bien, la técnica organizativa se fundamenta en un "acto de soberanía del Estado" a que responde el rango y solemnidad de una "ley orgánica".
- 3.- El acto de soberanía del ente delegante o transparente es enteramente voluntario y libre, correspondiendo al Estado, a través del órgano legislativo valorar su procedencia y oportunidad.
- 4.- No puede delegarse o transferirse la titularidad de la competencia estatal exclusiva. Si pueden delegarse "potestades" o "funciones" incluidas en la competencia.

Es, en realidad, irrelevante el mayor o menor número de facultades objeto de la delegación o transferencia, siempre que los medios de control que pueden alcanzar a la oportunidad, garanticen la titularidad efectiva del Estado: es decir, su decisión y responsabilidad últimas.

5.- Las facultades delegadas ostentan, necesariamente, naturaleza ejecutiva: prestación de servicios administrativos con carácter menor por la Comunidad Autónoma "por cuenta" o "en colaboración" con el Estado, quien, en todo caso, produce la normación sustantiva (leyes y reglamentos) y dirige la ejecución autonómica (supervisión); instrucciones ejecutivas; control de oportunidad; etc. Siempre desde una posición de "supremacía". Ciertamente, con tales cautelas o medios de control, no puede sostenerse que la "administración", "inspección" o "control" autonómicos sobre las facultades transferibles por su naturaleza materialmente ejecutiva, supongan riesgo de producción de resultados disgregadores en una materia necesitada de una aplicación uniforme en todo el territorio del Estado. Cuestión distinta es la de la viabilidad u oportunidad de la delegación o transferencia, según las exigencias organizativas actuales del Estado: evolución del proceso autonómico, posibilidades en orden a una gestión eficaz por la Comunidad Autónoma, y, en definitiva, circunstancias políticas del momento, que entrañan un juicio de mérito o valor reservado en exclusiva al "acto de soberanía del Estado".

Como es bien sabido, aún en contra de lo previsto en el artículo 150.2 CE a saber, que sólo podían transferirse o delegarse facultades ejecutivas, la realidad ha desmentido el temor literal del pueblo, produciéndose, de facto, una clara mutación constitucional. Para justificarlo, se ha pensado en distinguir entre delegación, que se referiría a facultades administrativas solamente, y transferencia, que admitiría el traspaso de facultades legislativas³⁸

En el marco de la Administración Única, la interpretación del artículo 150.2 CE es de orden literal, puesto que, es necesario recordarlo, esta propuesta es de carácter administrativo y, en modo alguno, afecta a la reorganización competencial y mucho menos plantea, en mi opinión, el traspaso de facultades legislativas³⁹.

La transferencia o delegación del artículo 150.2 C.E. se refiere, tal y como dispone el propio precepto a "facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación". Pues bien, el seguimiento de la génesis de esta disposición constitucional invita a pensar que el contenido propio de estas leyes orgánicas debe referirse a facultades administrativas incardinadas en auténticas competencias exclusivas estatales. El problema es la indefinición y generalidad de la fórmula constitucional. Por una parte, es bien sabido que no prosperó una enmienda que intentó concretar el contenido del precepto y, por otro, como es conocido, las intervenciones parlamentarias hicieron referencia a la naturaleza administrativa de las funciones a transferir o delegar.

En cualquier caso, conviene precisar que el objeto propio del precepto que ahora comentamos es la transferencia o delegación de concretas facultades de gestión -no de materias o de competencias plenas- incardinadas en competencias exclusivas, siempre que a través de los mecanismos de control establecidos por la ley orgánica "ad hoc" se garanticen, en todo caso, la "titularidad", los "poderes sustanciales de decisión" y la responsabilidad última en manos del Estado.

El tema más importante del precepto es si el Estado tiene amplia franquía para delegar cualesquiera de sus competencias. Es evidente que no. El propio precepto señala que la delegación ha de referirse a materias "que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación", admitiendo, pues, que hay algún límite, aunque dejándolo abierto. No hay problemas en admitir que la posibilidad de delegación se extiende a las competencias no exclusivas del Estado, esto es, las no incluidas en la lista del art. 149.1 de la C.E., concretamente, pues, las que le corresponden por la cláusula residual del art. 149.3. ¿Y en las exclusivas?. La indeterminación del art. 150.2 entendemos que puede tener alguna justificación, teniendo en cuenta:

- a) Que el precepto no autoriza a transferir competencias o materias completas, sino "facultades correspondientes a materias de titularidad estatal", esto es, aspectos parciales de la ordenación o la gestión de una materia.
- b) La indisponibilidad de las competencias que la Constitución define como exclusiva del Estado resulta del comienzo del Art. 149.1. 1º y del hecho de que tal elenco es la expresión concreta de la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible" (artículo 2º). La separación de una de esas competencias sería, pues, contraria a ese principio de indivisibilidad.

Se trata de transferir o delegar, no competencias o materias completas, sino "facultades correspondientes a materias de titularidad estatal". Esto es, aspectos parciales de la ordenación o de la gestión de una materia. Por tanto, las materias de titularidad estatal, hay que buscarlas, por un lado en las competencias remanentes y residuales del 149.3 y en todas aquellas competencias del artículo 149.1 en que la atribución en exclusividad de la competencia no sea consecuencia, ni de la unidad de indivisibilidad de la soberanía ni de la necesaria regulación uniforme que asegure un tratamiento homogéneo en todo el territorio nacional. Por tanto, el contenido del artículo 150.2 se reduce a la ejecución puramente material de funciones o servicios administrativos incluidos en el ámbito de una competencia exclusiva estatal de acuerdo con una legislación estatal que sea uniforme y siempre sujeta a una eventual revocación de la competencia transferida o delegada.

Por lo que se refiere a la cuestión de las materias objeto de transferencia o delegación, el precepto constitucional es, más bien, genérico como ya hemos dicho. ¿Cuáles pueden ser esas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza son susceptibles de transferencia o delegación?. En principio, y a "sensu contrario", no pueden ser objeto de este artículo constitucional todas aquellas materias en las que el Estado, reservándose su titularidad, poder de decisión y responsabilidad, no pueda garantizar o asegurarse un resultado práctico uniforme y homogéneo en las diversas partes del territorio del Estado. Más en concreto, cierto sector doctrinal ha entendido que las competencias exclusivas denominadas absolutas ⁴⁰ no son susceptibles de transferencia o delegación por su evidente engarce en la esencia de la unidad y soberanía del Estado y si serían objeto de la ley orgánica de referencia, las llamadas competencias exclusivas relativas ⁴¹. Todo ello teniendo en cuenta que el artículo 156.2 C.E. establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas actúen como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios. Además, no se puede olvidar que el artículo 152 C.E. permite que los Estatutos establezcan los supuestos y formas de participación de las Comunidades Autónomas en la agrupación de las demarcaciones judiciales del territorio. También, debe recordarse que existe otro criterio para reconocer la posibilidad de transferencia o delegación: la forma de atribución o, mejor, la naturaleza de la función sobre la materia en cuestión. De igual modo, en principio no son delegables o transferibles todas aquellas materias en las que la Constitución no atribuye función alguna a las Comunidades Autónomas. Asimismo, son susceptibles de la ley orgánica del artículo 150.2 C. E. las llamadas competencias residuales del artículo 149.3 C.E.

En relación con las llamadas competencias exclusivas absolutas conviene hacer una precisión que trae consigo la propia virtualidad operativa del proceso autonómico que, como tantas veces se ha repetido, es un proceso abierto en el que cada vez, en una manifestación de madurez y sentido de responsabilidad, deben ser mayores los supuestos de ejercicio concurrente de funciones sobre una misma materia por parte de Administraciones públicas distintas. Nos referimos, claro está, a que no parece posible que se pueda predicar la existencia de competencias tan "superexclusivas" que no admitan una colaboración más o menos parcial referida, es claro, nunca a la titularidad o responsabilidad, sino a la gestión tal y como se pone de manifiesto constantemente en los modernos sistemas federales y regionales ⁴². Por ello, puede decirse que no hay materias de suyo indelegables susceptibles de enumerarse en una lista. Más bien, todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que, repetimos, no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma. En fin, el carácter genérico e indeterminado del artículo 150.2, por lo que se refiere a su contenido, se refiere a que las posibilidades de colaboración son abiertas e indeterminadas de forma que la "naturaleza" de la medida de colaboración se debe juzgar en la medida en que el Estado se reserve la titularidad remanente y el mantenimiento de los poderes substanciales de decisión y responsabilidad. Estos son los elementos, en definitiva, que definen la "naturaleza" de las funciones que, en estos casos, puedan realizar las Comunidades Autónomas en esta materia.

De todas formas, no debe olvidarse que la aplicación del artículo 150.2 CE ha sido utilizada para la ampliación de las Comunidades Autónomas que siguieron la vía del artículo 143 CE. Por ello, teniendo en cuenta la praxis constitucional seguida, parece que podría utilizarse el artículo 150.2 CE para una descentralización de competencias de titularidad estatal y, por supuesto, para una transferencia de facultades como literalmente dice el precepto. Además, este precepto, se utilizó en la Ley Orgánica de 30 de julio de 1987, como ya sabemos. En dicha Ley se decía en su preámbulo que "la finalidad de la Ley es la delegación de funciones a las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable y con ella se pretende la implantación del principio de ventanilla única evitando así las disfunciones que la existencia de varias Administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la

simplificación y racionalización del mismo". Por lo que se refiere a la extensión de la delegación, lo expuesto en el preámbulo no tiene desperdicio alguno: "la delegación comprende la totalidad de las competencias estatales que por su naturaleza deban ser realizadas a nivel autonómico o local y está referida, no solamente a actuaciones gestoras, sino también normativas, cuando éstas estén previstas en la legislación estatal..." Realmente, puede decirse sin rubor que buena parte de las justificaciones de aquella delegación de 1987 forman parte, por más que uno se pueda asombrar, del entramado teórico que ha esgrimido el Presidente de la Xunta en su propuesta de Administración Única. En otras palabras, para el legislador de 1987 no sólo es posible utilizar la vía del artículo 150.2 CE para transferir y delegar competencias, sino que es conveniente desde el punto de vista de la eficacia.⁴³

VI. La reforma de la Administración Periférica del Estado

La descentralización administrativa, a favor de las Comunidades Autónomas, ha escrito el profesor Meilán, no está impedida, sino reclamada constitucionalmente⁴⁴. La reforma administrativa no ha de limitarse a ese traslado de competencias y funciones ni a reordenaciones estructurales dentro de la Administración del Estado⁴⁵. El Estado autonómico y sus exigencias requieren un cambio funcional de la Administración subsistente, dice Meilán⁴⁶. Pues bien, esta idea no es novedosa. Se apuntó en el Informe de la Comisión de Expertos de 1981. En aquel informe se sugería que la pérdida de competencias de gestión de la Administración del Estado debería ir acompañada de la potenciación de funciones de planificación, programación, coordinación y cooperación. Como señala Meilán Gil, la pervivencia de la Administración periférica del Estado por imperativo del artículo 154 CE no significa mantenimiento en todo caso de la naturaleza de las funciones de gestión que hasta la fecha venían realizando⁴⁷. La Administración Única no supone más que adaptar la estructura organizativa de la Administración periférica a la realidad competencial. Por eso, puestos a sacar la máxima virtualidad de la interpretación literal del artículo 154 CE, habría que subrayar un cierto protagonismo de la Administración propia de la Comunidad Autónoma, ya que es la periférica del Estado la que ha de ser coordinada por el Delegado del Gobierno con aquélla⁴⁸. Es más, "podría sostenerse que para el constituyente, la Administración periférica del Estado debe acomodarse a la funcionalidad de la Administración autonómica"⁴⁹.

En realidad, la Administración Única no viene más que a sumarse a ese conjunto de voces que vienen criticando desde hace tiempo la falta de adaptación de la Administración periférica del Estado a la estructura autonómica del Estado. El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 58/1982 ya hacía referencia a la necesaria reestructuración del Estado al disponer que "las Comunidades Autónomas no son entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuir las a esos entes territoriales y les transfiere, con ellas, los medios personales y reales para ejercerlas".

La falta de adaptación de la Administración del Estado a la nueva vertebración del poder del mismo⁵⁰, dice Silva Sánchez, genera no sólo ineficacia administrativa, sino también una invasión constante de competencias autonómicas⁵¹.

El último libro del profesor Arenilla sobre la Modernización de la Administración Periférica del Estado, resulta especialmente interesante en todo este tema, sobre todo cuando formula las relaciones entre competencia y territorio. Para este autor, una Administración que esté implantada en el territorio y con competencias en dicho territorio, aspirará por todos los medios a ser el único poder en el mismo. En efecto, la propuesta de Administración Única no es más que la consecuencia necesaria de afirmar que el territorio es el marco normal para el ejercicio de las competencias. Lo que ocurre es que la sola presencia de la Administración del Estado, sin una idea clara de sus competencias, ha producido una distorsión importante en el ejercicio de las competencias autonómicas. Por eso, ha podido escribir Arenilla que sólo se puede llegar a un equilibrio con una cuidadosa delimitación de la implantación de

las Administraciones en el territorio y con un justo equilibrio financiero. Todo lo que no sea esto, lleva a incrementar y expandir las competencias del Estado por vía de hecho. Por tanto, la salvaguarda de la autonomía tanto de las Comunidades Autónomas como de los Entes locales depende de la simultánea reducción de la presencia del Estado en el territorio y de la dotación de suficientes recursos financieros a Entes locales y Comunidades Autónomas⁵².

La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992 tuvo que proclamar que "no se entiende por qué esas otras actuaciones ejecutivas se atribuyen centralizadamente a órganos u organismos de la Administración del Estado o, menos aún, a unidades periféricas de los mismos". El propio Arenilla ha descrito el fenómeno al escribir que no hay ninguna razón para que el Estado mantenga una profusión de redes periféricas como las que todavía hoy existen⁵³. Ni el tipo de prestación y actividades que realiza, ni la necesidad de que todo Estado tiene de dominar su territorio hacen necesaria, y si perjudicial, la existencia con carácter general de las delegaciones provinciales de los Ministerios, Organismos Autónomos y Direcciones Generales. Las funciones que permanecen en el Estado se pueden organizar, aunque no prestar en su totalidad, desde el marco territorial autonómico⁵⁴.

Es evidente que el papel del Estado en el Estado compuesto pasa por definir mejor el papel del Delegado del Gobierno⁵⁵. La oportunidad se desaprovechó, -ley de diciembre de 1983- y, en la actualidad, su infraestructura es escasa y apenas es algo más, como se ha dicho reiteradamente, que un embajador del Estado en la Comunidad Autónoma⁵⁶. Por eso, como dice el profesor Arenilla, la Administración central deberá situar en el territorio una estructura que responda a las necesidades reales del ciudadano y que deberá complementarse necesariamente con la Administración autonómica.⁵⁷

Es claro que la Administración Única supone una reducción importante de la Administración periférica del Estado. El informe de la Comisión de Expertos de mayo de 1981, sin embargo, como ha puesto de manifiesto el profesor Meilán, concluía con la afirmación de la prevalencia del Derecho estatal en todo caso sobre el autonómico y la conversión de todas las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en concurrentes. De esta manera, la reforma de la Administración se planteó para mantener el protagonismo de la Administración del Estado⁵⁸. Por eso, el Informe propuso descargar la organización central reordenando y eventualmente refundiendo Ministerios y potenciando, en cambio, los periféricos, sobre todo ampliando la esfera de sus competencias resolutorias y dotándolas de más amplios medios. Ahora bien, y este dato pienso que avala la tesis fundamental de la Administración Única, resulta que esa potenciación de la Administración periférica se descubre como algo transitorio para que en su momento puedan entregarse a las Comunidades Autónomas servicios operativos y en pleno rendimiento⁵⁹. Sin embargo, este momento acaba de ser planteado desde una Administración autonómica porque no se ha operado una auténtica reforma de la Administración periférica. Se ha dictado el Real Decreto 1881/1981 de 24 de julio que creó las Direcciones Provinciales departamentales y se han incumplido, como ya hemos comentado, los objetivos previstos en el artículo 23 de la Ley del proceso autonómico (LEPA) de 1983, conocida como los restos de la LOAPA.

El profesor Baena Del Alcázar comenta en su último libro que la situación de la Administración periférica es irracional con Delegaciones periféricas excesivas, dispersas y en buena parte vacías de contenido⁶⁰. La ausencia de la reforma supone que las Comunidades Autónomas han heredado una organización o desorganización de servicios dispersos y competencias no bien deslindadas cuya irracionalidad se agravó con la transferencia al perder sentido la anterior proyección cantonal de los órganos centrales y organismos autónomos en el territorio periférico⁶¹.

La Administración Única, no lo olvidemos, no se agota en el escalón autonómico, sino que debe continuar en el ámbito local. Por eso, la puesta en marcha de esta propuesta pone de actualidad otra de las grandes directrices de reforma que se propuso en el Informe de los Expertos al sugerir la conversión

de las Diputaciones provinciales en gestores ordinarios de las competencias autonómicas, tanto estatutarias como delegadas⁶².

Hoy, los artículos 22 y 23 de la Ley del proceso autonómico de 14 de octubre de 1983 (LEPA) y la opción, proclamada en el Informe de los Expertos, de que las Comunidades Autónomas deleguen en las Diputaciones provinciales competencias -no facultades- transferidas o delegadas a aquéllas en virtud del artículo 150.2 CE, son los únicos datos, que hablan, desde una perspectiva normativa, de reforma de la Administración del Estado⁶³. El artículo 22 LEPA hubiera sido un instrumento a favor de la Administración Única, pues señala que la reestructuración de la Administración del Estado se hará "observando en todo caso los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto", omitiendo el principio de descentralización.

También los profesores Peces-Barba, Parejo y Aguiar, autores del Informe encargado por el Ministerio de Administraciones Públicas sobre la propuesta de Administración Única ya comentado, parecen partidarios de la reforma de la Administración periférica del Estado. En efecto, en la página 119 del Informe puede leerse: "La organización periférica de la Administración del Estado debe ser reformada, pues la heredada del sistema unitario centralizado no puede ser también la prevista en el artículo 154 CE y, de otro lado, las competencias centrales ejecutivo-administrativas previstas en el artículo 149.1 CE no coinciden con las competencias de los Departamentos ministeriales, por lo que no puede subsistir el complejo esquema actual de Direcciones y Delegaciones Provinciales coincidente con la organización ministerial central".

Sorprendentemente, sin embargo, como ha reconocido el profesor Arenilla, los puntos de poder del Estado "desaparecen de forma muy lenta, cuando no aumentan. En todo caso, esa lentitud no se ha correspondido en absoluto con la dinámica del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas (...); se puede decir que a las Administraciones autonómicas les ha tocado luchar con la fuerza expansiva de carácter histórico de la Administración estatal en su propio territorio"⁶⁴. El saldo ha sido favorable siempre al Estado, salvo en el momento presente porque, como ha señalado certeramente Jiménez Blanco, es mucha la resistencia de la Administración del Estado a despegarse de tan formidable máquina de poder⁶⁵. Es más, el propio Arenilla sostiene que las transferencias han incidido poco en la Administración periférica y que las incongruencias del desfase entre la cantidad y la calidad de las funciones que desempeñan las delegaciones estatales, se manifiestan en los casos en que un Ministerio ha transferido prácticamente todas sus competencias a las Comunidades Autónomas, pero sigue manteniendo delegaciones aunque sea con poco personal, como es el caso de los Ministerios de Cultura o del de Industria y Energía⁶⁶.

La necesidad de adaptar la Administración periférica del Estado al Estado compuesto sigue siendo la gran asignatura pendiente de la Reforma Administrativa. Bien es verdad que desde el mes de marzo de 1992, fecha en que el Presidente de la Xunta de Galicia utilizó por primera vez la expresión Administración Única, se ha avanzado no poco y, lo que es más importante, desde posiciones de la propia Administración Central⁶⁷.

Desde la óptica de la modernización administrativa, el propio ex-Ministro de Administraciones Públicas, Jerónimo Saavedra, reconocía en 1994 que es necesaria la "reacomodación de las estructuras a sus necesidades de gestión, teniendo en cuenta el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas"⁶⁸. Pues bien, la propuesta de Administración Única no es más, en mi opinión, que una reflexión general sobre la necesidad de ajustar el esqueleto administrativo a la realidad autonómica, tarea que, por trascendental que parezca, apenas había sido esbozada antes de 1992. En realidad, el ex-Ministro socialista ha entendido francamente bien las claves de la Administración Única, pues los términos que utiliza poco tienen que envidiar a las tesis del autor de la propuesta de reorganización administrativa. Se trata, dice el profesor Saavedra de "evitar duplicidades y simplificar las estructuras (...), eliminar gastos superfluos..."⁶⁹. Esta "tarea de simplificación y reducción de estructuras, dice el Ministro, requiere proceder a una actualización del vigente marco

normativo, con una doble finalidad: por un lado, articular una organización territorial de la Administración del Estado acorde con las consecuencias del Estado Autonómico y centrada en torno a la figura de los Delegados del Gobierno, y de otro, aligerar su dimensión de acuerdo con el criterio de máxima economía"⁷⁰.

La Administración Única, como reflexión general sobre la organización administrativa, implica también otra idea, quizás no explicada suficientemente. Me refiero a la necesidad de que las Administraciones autonómicas descarguen buena parte de las potestades administrativas en favor de las Administraciones locales, que son las Administraciones, fuerza es reconocerlo, más próximas al ciudadano y que, por tanto, más carga competencial deben tener.⁷¹

En fin, en estos cuatro años de debate científico y político sobre una idea, académica y política, como es la de la Administración Única, se ha podido constatar, por el nivel y el número de los autores que se han ocupado de ella, que era una propuesta viva para un problema real. Por eso, en este trabajo, fundamentalmente he tenido presente los trabajos publicados en 1994⁷², que no son pocos. Entre ellos se abordan temas de tanto interés como la articulación de la Administración Única en el Estado Federal, el problema de la dimensión de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, la relación competencias de ejecución y Administración Única, la interpretación del artículo 150.2 CE tras las últimas Leyes Orgánicas, los límites constitucionales en relación con la propuesta objeto de estudio, etc.

La crisis económica que vivimos en este momento ciertamente ha acelerado el proceso de adecuación de la estructura administrativa de la Administración del Estado al Estado compuesto. Sin embargo, si se realizan estos actos de reducción administrativa es porque las normas los permiten. Si se reconoce que producen un evidente ahorro, la cuestión que todos nos planteamos es bien clara: por qué, entonces, parece que sólo se toman medidas de austeridad o ahorro en casos extremos. Es una buena pregunta. Su contestación implica una profunda reflexión sobre la utilización de los fondos públicos y sobre la necesidad, cada vez más acuciante, de construir una Administración adecuada a las necesidades reales del hombre de hoy y en plena sintonía con la realidad del Estado compuesto que ha diseñado la Constitución de 1978.

VII. Subsidiariedad y Administración Única

"Subsidiariedad no es más que una palabra larga para resumir dos ideas simples: que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de las familias".

Estas palabras pertenecen a un artículo del "Financial Times" que recoge el profesor Gómez Pérez en su columna del diario Expansión el 12 de diciembre de 1992. Se han elegido porque pocas veces se ha formulado el principio de subsidiariedad tan claramente. El principio de subsidiariedad, pues, está en la entraña del Estado Social y Democrático de Derecho y confirma la idea de que el Estado, los Poderes Públicos, existen para servir al ciudadano, y no el ciudadano para el Estado. Además, y ello es importante, este servicio debe prestarse de la forma más eficaz y por quien sea más eficiente, precisamente para conseguir calidad en el servicio a los ciudadanos. Se trata, pues, de acercar la Administración al ciudadano, tarea que, en buena medida, inspira la doctrina de la Administración Única. En especial, nos interesa ahora esa segunda dimensión de subsidiariedad que se refiere a "que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate".

Indudablemente, algo tan simple no puede ser nada nuevo. El principio de subsidiariedad ha sido desenterrado para algunos, para muchos, del baúl trastero gracias a que el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht, lo ha colocado en lugar preeminente. Efectivamente, las ideas de Maastricht no son originales, ni siquiera son nuevas, ni contemporáneas a sus autores. Todos sabemos

que el principio de subsidiariedad hunde sus raíces en la llamada doctrina social de la Iglesia y que fue formulada hace ya bastantes años.

Si la subsidiariedad ha sido en ocasiones utilizada como tópico jurídico, hoy, a raíz del Tratado de Maastricht, no puede sino ser entendida con arreglo a lo que siempre quiso significar: ejercicio en el nivel adecuado de cierta competencia, no siendo llamado el nivel superior más que cuando los niveles inferiores no sean capaces de ejercerla.⁷³

Maastricht no hace sino poner en práctica un principio que sólo tiene un significado, si bien como todo principio, múltiples posibles desarrollos. Así, el profesor Gómez Pérez⁷⁴, entiende que el concepto de subsidiariedad en Maastricht es diáfano si se interpreta en clave de limitación, no de crecimiento, de las funciones del Estado y, en este caso, de la Comisión Europea. Destaca este autor que hay que afirmar el principio, pero que sólo puede ser operativo esgrimido en un Tribunal ante casos concretos en que individuos o Estados vean un atisbo de extralimitación del super Estado que se quiere construir en el Tratado de Maastricht. Para Gómez Pérez lo que hace falta es afirmar el principio y esgrimirlo para controlar desde la sociedad civil el extrapoder del Estado, fuente de desgracias nacionales y comunitarias.

La aplicación del principio de subsidiariedad a los entes regionales es, por tanto, bastante clara porque, como ha señalado el profesor Alli Aranguren "no hay que olvidar que los pueblos europeos, con identidades y culturas propias y diversas, no pueden quedar diluidos en un nuevo super-Estado sino que, en aras del principio de subsidiariedad, deben ser respetados en sus vivencias culturales, con un adecuado ámbito de decisión política y económica"⁷⁵. Por eso, el principio de subsidiariedad debe, no sólo reconocer, sino potenciar las Administraciones más próximas a los ciudadanos de Europa y, para ello, es necesario, y lógico, que se busquen fórmulas para que las Regiones configuren también la voluntad estatal y se relacionen, porqué no, con la propia Unión Europea.

En fin, el principio de subsidiariedad encierra una gran potencialidad en beneficio de Regiones y Entes locales y puede posibilitar la incorporación de las Regiones a la estructura comunitaria. Es más, como subsidiariedad implica ejecución administrativa indirecta en beneficio de la instancia administrativa inferior, los entes regionales obtendrán una mayor garantía de la ejecución administrativa regional de la política comunitaria. Esto es, incrementarán, caso por caso -no como regla- las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, de forma que la carga administrativa será mayor y, por tanto, la proximidad de las Administraciones autonómicas y locales será mas importante.

Todo apunta a racionalizar, y el Tratado de la Unión Europea va decididamente por este camino al apostar, inequívocamente, por la aplicación del principio de subsidiariedad en la actividad administrativa. Se trata de ejercer la autoridad en el nivel más adecuado para cumplir sus cometidos. Se trata de acercar la Administración al administrado.

VIII. Protagonismo de los Entes locales

La doctrina Administración Única postula, en virtud del principio de subsidiariedad, que sean las Administraciones que estén en mejores condiciones y más próximas a los ciudadanos, las que deban prestar los servicios administrativos. Es decir, las Administraciones locales están llamadas a asumir el protagonismo que les corresponde en todas aquellas materias que sean susceptibles de gestión en el orden local que, es lógico, no son pocas.

Quiero volver a recordar en este punto que la Administración Única es favorable, pese a lo que se escriba, al reforzamiento de los Entes locales.

Es cierto, como es bien sabido, que la Constitución no ha establecido un listado de materias sobre las que los Entes locales ejerzan sus competencias. Lo que ha hecho la Constitución, y no es poco, es garantizar la autonomía local, por lo que la determinación de las competencias locales es tarea del legislador ordinario, tanto central como autonómico. En este sentido, el Estado, como no puede ser de

otra manera, ha establecido únicamente el mínimo competencial necesario para garantizar la autonomía local. Por tanto, si bien el artículo 150.2 CE se refiere a la delegación-transferencia Estado-Comunidades Autónomas, también es posible, y deseable, que se pongan en marcha, una vez que el contenido propio de las autonomías esté bien definido, leyes autonómicas que operen una auténtica descentralización hacia los Entes locales, tras un estudio "ad casum" de cuáles materias deben ser confiadas a la ejecución local. En este contexto, nadie oculta que para que sea posible esta operación es muy necesario que se produzca un reforzamiento financiero y material de dichos Entes en aras de poder realizar dignamente su función.

Los artículos 25, 26 y 36 de la LRL establecieron ese "minimum" competencial, remitiéndose al legislador sectorial competente -central o autonómico- para la determinación concreta de las competencias locales. En realidad, dada la escasa conexión de lo local con las materias exclusivas del Estado, y teniendo en cuenta que en los casos de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas sólo puede el Estado atribuir competencias a los Entes locales cuando sea necesario para garantizar la autonomía, resulta que es el legislador sectorial autonómico quien tiene la última palabra sobre la funcionalidad competencial de los Entes locales.

En este sentido, en la Xunta de Galicia existen estudios sobre la delegación de la Comunidad Autónoma a los Entes locales en materia de urbanismo. En efecto, conforme el artículo 27.3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para Galicia, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda, en el marco del propio Estatuto y del artículo 148.1.3º de la Constitución Española. Sin embargo, el entendimiento de esta atribución competencial, debe partir de una premisa previa: la proclamación por el artículo 137 de la Constitución del principio de la Autonomía de la Administración Municipal para la gestión de sus propios intereses.

En este sentido, la Constitución de 1978 y la promulgación de la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que supusieron -nadie podría negarlo- un punto de inflexión importante en nuestro Marco Institucional, aconsejan todo un replanteamiento de múltiples cuestiones, e invitan a la reflexión sobre cual haya de ser la misión, el papel que hoy, la Constitución y, con ella, la Sociedad, demandan de la Administración Municipal y cual la actitud que ésta ha de adoptar o cual sea la perspectiva que deba guiarla como pieza vertebral que es en la articulación territorial del Estado.

Desde estas ideas, el urbanismo no puede dejarse al margen de toda la constelación de Principios Institucionales que cada vez lo sitúan con más fuerza en el seno de la Administración Municipal; porque social e institucionalmente el urbanismo aparece claramente enraizado en las entrañas municipales. Por eso, es un hecho tan natural como inapreciable que los Ayuntamientos asuman el protagonismo que les corresponde en este proceso, y que se acuda a técnicas que reafirmen sus competencias naturales en el orden urbanístico, las consoliden y les doten de la necesaria operatividad.

El principio de subsidiariedad es la concepción de la Administración que postula el evitar duplicidades de Administraciones en el mismo territorio en claro refuerzo del ente titular de la competencia en su propia demarcación territorial. En este sentido, proporciona respuesta a la cuestión planteada; pero es difícilmente compatible con su ejecución por fases; y no sería menor la dificultad para su posible aplicación mediante legislación sectorial.

Sin embargo, la dimensión del urbanismo como consustancial a la esfera local, aconseja establecer las bases que jurídicamente hagan viable que la actuación autonómica en los ayuntamientos pueda tener lugar a través de la propia Administración Municipal; a través de la delegación en los ayuntamientos de las competencias para la aprobación definitiva de su planeamiento municipal y de la delegación a la autorización de viviendas unifamiliares en nuestro medio rural.

Al tratarse de funciones o potestades delegadas -de las que sigue siendo titular, por ende, la Comunidad Autónoma de Galicia- es evidente que en todo caso ésta retiene las correspondientes

facultades de supervisión y coordinación, y que ejercerá a través del instrumento de coordinación administrativa que -propiamente- implica la emisión de Informe previo, preceptivo y vinculante, con un ámbito que será exactamente el mismo que definió la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la intervención autonómica en la aprobación del planeamiento.

X. Reflexión conclusiva

Tras catorce años de andadura constitucional, parece que ha llegado el momento de adaptar la estructura de la Administración pública al modelo del Estado autonómico. Aunque parezca increíble, todavía no se ha llevado a cabo este proceso. Por tanto, los principios de eficacia, servicio a los intereses generales, proximidad a la ciudadanía, etc, deben ser una realidad en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas.

Desde que existe la Administración, se habla de reformarla, sentenció un famoso profesor francés. Es verdad. La Administración pública es una organización en la que, como por arte de magia, crecen las disfuncionalidades y la irracionalidad. Y, en nuestro tiempo, la falta de adecuación de la Administración a la Constitución, en lo que se refiere a su estructura, ha producido importantes disfuncionalidades.

La duplicidad de Administraciones, lamentablemente, no es que sea un fenómeno excepcional en nuestro país. Por ello, la Administración Única es una construcción teórica que pretende que la aplicación de los principios constitucionales informen toda la actividad administrativa, de forma que termine cualquier posibilidad de duplicidades administrativas no justificadas.

Desde otro punto de vista, la doctrina de la Administración Única, parte del principio de subsidiariedad. Principio que parece haber recuperado toda su operatividad, que no es poca, primero en el marco del Derecho Comunitario y luego, como es lógico, en el ámbito del Derecho Interno. Desde luego, el principio de subsidiariedad tiene una gran incidencia sobre el principio de eficacia de la Administración y de proximidad a los ciudadanos. Y, como es lógico, la subsidiariedad aplicada a nuestro sistema competencial supone un mayor protagonismo, siquiera sea en materia de ejecución, de la instancia regional y local. En el fondo, como es sabido, el fundamento del principio de subsidiariedad es la satisfacción del bien común, es la consecución de las necesidades colectivas lo que justifica que su tutela, gestión y promoción se encuentre en las instancias más próximas a los ciudadanos: la regional y la local. Ahora bien, para que las necesidades colectivas y los intereses públicos se presten con criterios de calidad y racionalidad, la instancia regional y local deben gozar de los medios necesarios para conseguir dichos objetivos. Por eso, la Administración Única encuentra su fundamento filosófico en este famoso principio que tanto ha influido en el desarrollo de la Ética Social. Es más, un sistema social es tanto más perfecto cuanto más autoridad y autonomía dispongan las comunidades subestatales.

Junto a esa nueva lectura que se postula del artículo 149.1 CE, junto a esa utilización del artículo 150.2 CE expuesta en este estudio, no conviene olvidar la operatividad de los convenios. Los convenios, es claro, no pueden servir para la atribución de titularidad de competencias, pero si pueden fundar la atribución del ejercicio de competencias cuya titularidad se reserva el Estado. Incluso se puede pensar, con las dificultades que ello supone, en que se atribuyan competencias por la Ley ordinaria. Nos referimos a los supuestos en los que el Estado ostenta competencias no por mandato constitucional, sino por voluntad del legislador. Es lo que ocurre en determinadas competencias sobre el dominio público estatal y ciertos bienes patrimoniales⁷⁶.

En la misma línea de la doctrina de la Administración Única van todas esas medidas dirigidas a fomentar la participación del Gobierno autonómico en la Administración institucional del Estado. Me refiero a la participación, no como órganos consultivos, en los Consejos de Administración de las Empresas públicas radicadas en la Comunidad Autónoma, en las Juntas de los puertos y en los aeropuertos de interés estatal. El modelo podría ser el previsto en el Estatuto de Radiotelevisión

Española ⁷⁷. Lo mismo, debe predicarse de la reforma del Senado, pues ya es tiempo de que se institucionalice una garantía política de los intereses de las Comunidades Autónomas, traducida en una posibilidad de defensa y representación de las Comunidades Autónomas en los foros de adopción administrativa del ámbito provincial o superior.

Por otra parte, la estructuración de la Administración periférica debe hacerse a partir del ámbito de la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, pienso que no sería muy desproporcionado, que la Ley o Leyes del artículo 150.2 CE que hicieran posible, junto a una nueva interpretación del artículo 149.1 CE, la Administración Única, fueran objeto de inclusión, vía reforma, en el Estatuto. De esta manera, la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, el marco de los poderes y competencias, sería también la referencia inexcusable del lógico crecimiento de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas.

Por fin, el modelo de la Administración Única no se completaría si no se produjese un paralelo proceso de desconcentración de competencias de la Administración Autonómica hacia los Ayuntamientos y Diputaciones en todos aquellos servicios en que su prestación por estos entes redunde en un mejor servicio al ciudadano, que es en definitiva, la pieza clave del sistema, y en función del cual debe reorientarse todo el sistema administrativo ⁷⁸.

La doctrina de la Administración Única parte, pues, de un dato capital: el mejor servicio al ciudadano, al hombre. Es una propuesta que permite pensar en una nueva manera de administrar, más pendiente de la persona y de sus derechos fundamentales que de la propia problemática organizativa. Se trata, pues, de un paso más en esa eterna lucha por hacer una Administración pública más humana, más pendiente del hombre concreto.

Notas

¹ J. L. MEILÁN, Estado autonómico y administraciones públicas, Conferencia pronunciada en las Jornadas de Estudio sobre la Administración Única, EGAP, 25 de septiembre de 1992.

² J. L. MEILÁN, cit, p. 12.

³ J. L. MEILÁN, cit, p. 14.

⁴ J. L. MEILÁN, cit, pp. 14-15.

⁵ F. SERNA GÓMEZ, Administración Única para Galicia: una propuesta abierta, Conferencia pronunciada en la EGAP el 24 de septiembre de 1992, dentro de las Jornadas de Estudio sobre Administración Única, p. 3.

⁶ F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 6.

⁷ F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 8.

⁸ Ibidem.

⁹ M. SÁNCHEZ MORÓN, Racionalización administrativa y Organización territorial, REDC, nº 40, pp. 39 y ss.

¹⁰ Loc. cit, p. 40.

¹¹ F. SERNA GÓMEZ, cit, pp. 10-11.

¹² F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 11.

¹³ ABC, 5.V.1992, p.44

¹⁴ Vid. J.L. MEILÁN GIL, La justificación del Estado, La Voz de Galicia, 2.X.92, p. 10

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ L. PAREJO ALFONSO, Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración Única, DA, nº 232-233.

- ¹⁷ G. PECES-BARBA, L. PAREJO, L. AGUIAR, Dictamen sobre la Constitucionalidad de la propuesta de Administración Única formulada por el Presidente de la Xunta, Madrid, 30 de mayo de 1992, p. 7.
- ¹⁸ Dictamen, cit., p. 11.
- ¹⁹ Dictamen, cit., p. 12.
- ²⁰ Ibidem.
- ²¹ Dictamen, cit., p.15.
- ²² Dictamen, cit., p. 41.
- ²³ Vid. Dictamen, cit, pp. 41 y ss.
- ²⁴ Dictamen, cit, p. 42.
- ²⁵ Dictamen, cit. p. 43.
- ²⁶ Dictamen, cit., p. 62.
- ²⁷ Dictamen, cit., p. 63 con cita de las STC de 6 de marzo y de 14 de febrero de 1985.
- ²⁸ Dictamen, cit., pp. 64-65.
- ²⁹ Dictamen, cit., pp. 66-72.
- ³⁰ Dictamen, cit., p. 70.
- ³¹ Dictamen, cit., p. 74.
- ³² Vid. pp. 76-80.
- ³³ Vid. J. RODRÍGUEZ-ARANA, Los derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho y el Derecho Administrativo Constitucional, Actualidad Administrativa, n° 45, 1988.
- ³⁴ Dictamen, cit., p. 83.
- ³⁵ Ibidem.
- ³⁶ Dictamen, cit., p. 84.
- ³⁷ Vid. pp. 85-87 del Dictamen.
- ³⁸ En relación con las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, conocidas como LOTRACA y LOTRAVA, de aplicación competencial a Canarias y Valencia, vid. recientemente: G. FERNÁNDEZ FARRERES, El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías, RVAP, n° 36, 1993, pp. 81 y ss.
- ³⁹ Sobre este tema, ver recientemente E. AJA y J. TORNOS, La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.CE, DA, n° 232-233, 1993, pp. 185 y ss., G. FERNÁNDEZ FARRERES, El artículo..., loc. cit., y A. RUÍZ-HUERTA, Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿ una alternativa constitucional adecuada ?, REP, n° 81, 1993, pp. 103 y ss.
- ⁴⁰ Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de justicia, Régimen aduanero, sistema monetario.
- ⁴¹ Sanidad exterior, Marina mercante y almacenamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general, aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico, matriculación de aeronaves, ferrocarriles, obras públicas, régimen de producción, comercio, tenencia y depósito de armas y explosivos, estadística para fines estatales y autorización para la convocatoria de consultas populares.
- ⁴² Así, la existencia de convenios interfronterizos entre entes territoriales de diversos Estados, ejecución de Tratados Internacionales, fórmulas de colaboración territorial con las Fuerzas Armadas, la articulación como auxiliares de las Policías autónomas.
- ⁴³ J.L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit., p. 41
- ⁴⁴ J. L. MEILÁN GIL, El Estado..., cit, p. 34.
- ⁴⁵ Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, El reto de una Administración racionalizada, Madrid, 1983.
- ⁴⁶ Ibidem.
- ⁴⁷ J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., p. 35.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ M. SILVA SÁNCHEZ, La Generalidad..., cit, p. 19.

⁵¹ Vid. L. DE LA MORENA, La Administración periférica: la Reforma que sigue... y no llega, RAP, nº 105.

⁵² Citado por M. SILVA SÁNCHEZ, La Generalidad..., cit, p. 20.

⁵³ En la actualidad hay, aproximadamente, sesenta redes periféricas estatales con tres mil puntos de implantación administrativa de ámbito provincial o superior.

⁵⁴ M. SILVA SÁNCHEZ, La Generalidad..., cit, p. 21.

⁵⁵ Vid, sobre todo, R. SALABERRI BARRAÑANO, El Delegado del Gobierno, Oñati, 1989.

⁵⁶ M. ARENILLA, La Modernización de la Administración periférica del Estado, Madrid, 1991, p. 183.

⁵⁷ M. ARENILLA, Op. cit., p. 184.

⁵⁸ J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit, pp. 23-24.

⁵⁹ J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit, p. 24.

⁶⁰ M. BAENA DEL ALCÁZAR, Instituciones Administrativas, Madrid, 1992, p. 166.

⁶¹ J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit, p. 25.

⁶² J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit, p. 26.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ M. ARENILLA, Modernización de la Administración periférica, op. cit, p. 72.

⁶⁵ A. JIMÉNEZ-BLANCO, Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, Madrid, 1985, p. 198.

⁶⁶ M. ARENILLA, Op. cit., p. 155.

⁶⁷ Vid. por ejemplo, J. RODRÍGUEZ-ARANA, La Administración Única en el marco constitucional, Santiago de Compostela, 1993.

⁶⁸ J. SAAVEDRA ACEVEDO, La modernización de las Administraciones públicas, INSS, Madrid, 1994, p. 12.

⁶⁹ Loc. cit., p. 13.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ En este sentido, J. SAAVEDRA, La modernización de las Administraciones públicas, INSS, Madrid, 1994, p. 15.

⁷² Los anteriores los he ido comentando en estudios publicados en Actualidad Administrativa, Revista Catalana de Administración Pública, La Ley, etc. en números de 1993.

⁷³ A. CARRO MARTÍNEZ, La Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad, RAP, nº 126, p. 231.

⁷⁴ R. GÓMEZ PÉREZ: Aclarándose con la Subsidiariedad, "Expansión", 12-XII-1992, p.2.

⁷⁵ J.C. ALLI ARANGUREN, El principio de subsidiariedad y el futuro de Europa, IVAP, Folleto, p. 22.

⁷⁶ Vid. M. SILVA SÁNCHEZ, La Generalidad..., cit., p. 22.

⁷⁷ Vid. artículo 14.2 del Estatuto de RTVE, de 10 de enero de 1980.

⁷⁸ F. SERNA GÓMEZ, La propuesta..., cit., p. 33