Nº 8, Mayo 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

Gerald E. Caiden
La democracia y la corrupción
resumen » abstract » texto completo

Pedro Medellín Torres
Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa
» resumen » abstract » texto completo

Ricardo Combellas
Proceso constituyente y reforma del Estado en América Latina
» resumen » abstract » texto completo

Bernardo Kliksberg
Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas
» resumen » abstract » texto completo

Peter B. Boorsma
La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los Países Bajos
» resumen » abstract » texto completo

René Villarreal
El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía participativa de mercado
» resumen » abstract » texto completo

Daniel García Delgado
La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural
» resumen » abstract » texto completo

Ignacio Pérez Salgado
El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública

La democracia y la corrupción*

Gerald E. Caiden

El mundo que hemos heredado está lleno de características desagradables - el canibalismo, la esclavitud, la pobreza abyecta y la miseria, la persecución, la violencia, la delincuencia, etc. El espíritu democrático, el sentido de comunidad, la equidad, la consideración hacia los demás, la bondad, la compasión, aborrece características tan detestables, trata de buscar formas y medios para eliminarlas de la faz de la tierra o por lo menos reducirlas al mínimo. Las democracias inventan los principios morales, las instituciones apropiadas y los procesos y las prácticas funcionales para asegurarse que por lo menos sus propias sociedades, si no el mundo entero, reduzcan la incidencia de estas características ofensivas. Los regímenes democráticos han desarrollado numerosos instrumentos, tales como la promoción del interés público y el servicio a la comunidad, la protección de las libertades civiles y los derechos humanos, el gobierno representativo y responsable, el imperio de la ley, organismos autónomos (judicatura, auditoría, ombudsman, comisiones electorales, contraloría general, etc.) para asegurar la rendición de cuentas, la actitud abierta e imparcial, la división del poder, la libre competencia entre rivales, la subordinación de las fuerzas militares y policiales, la promoción de la cultura cívica, el voluntariado y la participación ciudadana, el debido proceso de la ley y las prácticas administrativas justas.

La corrupción es todo lo contrario. La corrupción en todas sus formas corroe, socava y contradice todos los elementos democráticos. Es la manifestación del ethos antidemocrático, ya que expresa el egoísmo, el egocentrismo, el particularismo, los privilegios injustos, el aprovechamiento de las debilidades y de las fallas, la utilización inescrupulosa de los débiles, los explotables y los indefensos y toda clase de acciones cuestionables. Se trata de beneficios no merecidos, no equitativos, injustos e inmorales derivados de posiciones de confianza y de responsabilidad pública que son utilizadas para acciones mezquinas e innobles, las cuales resultan ofensivas a cualquier noción de salvaguarda pública sobre la cual se edifica la democracia.

Estas dos fuerzas contrarias se encuentran en toda sociedad. Algunas veces resulta ganadora indiscutida una de las dos. La corrupción reina y es no sólo un hecho de la vida, sino también una forma de vida, quedando los instrumentos democráticos como simples pretensiones, farsas, fachadas que engañan sólo a aquéllos que no parecen saber cómo se hacen las cosas en su sociedad. En algunos casos, reina la disposición democrática y la corrupción es reducida al mínimo; ésta, al ser descubierta, acarrea fuertes condenas públicas y castigos. En un extremo del continuo se encuentran probablemente algunas democracias embrionarias de países del tercer mundo y en el otro extremo, las pequeñas democracias de Islandia, Escandinavia y Nueva Zelanda (desde un punto de vista no-Maori). Entre unas y otras tenemos diferentes combinaciones, a la vez que la línea entre la democracia y la corrupción se desplaza sin cesar, primero a un lado y después hacia el otro a medida que cambian las condiciones, los valores, las oportunidades y la acción policial.

Este artículo tiene tres grandes propósitos. Primero, intenta concretar lo que universalmente podría convenirse que constituye la corrupción en las democracias, descartando la mayoría de las abominaciones de las autocracias aunque, tristemente, también las democracias las cometen algunas veces. Aunque por su misma naturaleza los regímenes autocráticos son corruptos, ocasionalmente pueden estar libres de actos corruptos internamente; esto sin embargo sucede muy poco y si se conociera la verdad, pudiera ser bastante improbable.

En segundo lugar, ilustra las formas de corrupción que afligen a las democracias. No nos asombremos por los países que se mencionan. No son más que ejemplos que han surgido en los últimos tiempos y los hechos son irrefutables. Pero pudieran fácilmente ser aplicados en otros países; de hecho

(*) Traducido del inglés por Sabeth Ramírez. Editado por David Edelman.

se están acumulando las evidencias que sugieren que otras democracias a lo mejor guardan mejor sus secretos o saben protegerse mejor o son más sofisticadas. La explotación sistemática de los cargos públicos no se encuentra únicamente en las élites rapaces de algunos países de la Comunidad de Estados Independientes, India o Bangladesh. También se encuentra en países como Japón, y en Europa occidental y Norteamérica, donde los intereses creados aprovechan la generosidad pública, pero trabajan bajo formas más sofisticadas que ocultan su avaricia. Las personas corruptas se encuentran no sólo en Corea del Sur y en Italia, sino en las más altas posiciones de otros países. En cierta época incluso en la prestigiosa Scotland Yard del Reino Unido, en los servicios secretos de Alemania, Francia e Israel, en la banca suiza y aún entre la crédula realeza de las monarquías constitucionales que gozan del acceso al verdadero poder, la verdadera influencia y los verdaderos líderes.

En tercer lugar, el artículo recalca la internacionalización de la corrupción y la incapacidad de las democracias del mundo para protegerse contra las influencias foráneas, tales como la erosión del servicio público, la subordinación del interés público y la infiltración del delito organizado en prácticamente todos los aspectos de la vida pública. Al igual que existen redes corruptas en países que recolectan y exportan estupefacientes, también existen redes corruptas que importan y distribuyen dichos narcóticos en todo el mundo. Al igual que países corruptos del Tercer Mundo compiten para recibir asistencia, inversiones y empleo, también existen organismos internacionales y nacionales corruptos que buscan nuevos mercados, nuevos recursos y nuevos canales de influencia, sin importarles mucho con quién tienen que tratar.

¿Porqué? Buscamos una nueva causa, nuevas razones, nuevas explicaciones. Pero bajo esta perspectiva específica, es muy poco lo que hay de nuevo. Los seres humanos son imperfectos y débiles, además manipuladores, engañosos y crédulos. La escasez es susceptible de ser explotada; la competencia puede ser arreglada y las personas suelen defender primero sus propios intereses. Los inescrupulosos siempre van a la delantera y son creativos al obviar los obstáculos que entorpecen sus designios. Los rectos son reacios a rebajarse para tratar asuntos oscuros; esperan que desaparezcan por su propia cuenta o que resulten no ser tan graves como parecían o que no les toquen muy de cerca - cualquier excusa con tal de no tener que responder con firmeza. A diferencia de éstos, hay quienes ven la vida política y los cargos públicos como simplemente otra oportunidad de negocios para enriquecerse y recompensar a los amigos y familiares, aprovechando la confianza que depositan las democracias en sus instituciones públicas y en sus líderes para engañar al público y explotar sus oportunidades.

No obstante, la corrupción toca a todos. Corroe el sentir democrático. Si no se la combate, se extiende con toda su suciedad, amenazando en última instancia a la democracia misma. Llega un momento en que los estados democráticos se tornan tan vulnerables que no se requiere de mucho esfuerzo para echarlos de lado. Esto ha sucedido en algunos de los países más firmemente democráticos, en nuestros propios tiempos. Observemos cuántos países de las así llamadas democracias avanzadas no pudieron impedir que se les invadiera y cuántos se convirtieron en títeres entusiastas de sus tiránicos invasores. Otros países que pudieron evitar esta situación, simplemente tuvieron suerte. Aunque los demócratas pueden ser tolerantes, complacientes, aún perezosos, tienen su límite de paciencia. Si se les enfurece lo suficiente, saldrán a las calles a manifestar y a luchar con el sistema para acabar con los excesos de la corrupción y para detener a quienes juegan sucio. El año 1996 fue testigo de protestas públicas en contra de la corrupción en Bélgica, el Reino Unido, Suecia, México, India, Paquistán, hasta en Zaire y Nigeria, estos últimos considerados como algunos de los regímenes más corruptos del mundo; igualmente se observa que la ira del pueblo pronto producirá algún tipo de revuelta en contra de los regímenes corruptos de América Latina.

La ubicuidad de la corrupción

Es axiomático aseverar que en las sociedades no democráticas las personas no confían en las instituciones públicas. No tienen otra alternativa que aceptar lo que sus líderes autocráticos les imponen y esperar que algún día puedan arreglar las cosas más a su propio gusto. Pero que en las democracias las personas tampoco confíen es enigmático. En sociedades abiertas, liberales, en las que se estimula a las personas a participar en los asuntos públicos y a elegir sus propios representantes gubernamentales, donde las instituciones públicas defienden los derechos humanos fundamentales, ¿porqué no se confía en las instituciones públicas que ellas mismas han forjado y que pueden rediseñar en cualquier momento, y en líderes que pueden ser removidos en la próxima oportunidad? ¿Qué es lo que provoca esa pérdida de confianza y porqué no se lucha por restaurarla de inmediato? Una explicación sencilla es que pierden confianza porque ya no se cree en sus líderes e instituciones debido a que consideran que no obtienen un buen valor, ya que sospechan que otros reciben un tratamiento más favorable o privilegiado, a sus expensas. Piensan que ya no reciben lo justo porque los líderes y las instituciones se han desviado de rumbo por la corrupción. La brecha entre lo que *es* y lo que *debería ser* es demasiado grande. La acción se queda rezagada respecto a las expectativas, bien sea porque el público ha sido engañado por líderes que prometen demasiado o porque han sido defraudados por instituciones incompetentes que nadie se preocupa de mejorar.

El mismo término "corrupción" implica que las cosas no son como deberían ser. Han sido pervertidas, torcidas, manipuladas, distorsionadas, desviadas o de cualquier manera sacadas fuera de su camino previsto. En ese proceso, los corruptos han logrado ganancias injustas o se han beneficiado de manera indebida o que de otro modo no hubiera ocurrido, a costa de todos los demás quienes, a sabiendas o no, han perdido. En un mundo perfecto, esta distorsión no sucedería. Pero en este mundo imperfecto, inevitablemente ocurre. El resultado es que algunos reciben recompensas injustas a expensas de otros que, al descubrirlo, se sienten engañados, víctimas. Pese a que en las sociedades no democráticas éste es el destino, las personas no esperan semejante trato en las sociedades democráticas en las cuales supuestamente deben recibir un tratamiento decente y equitativo y donde se supone que las injusticias se corrigen o se compensan. Cuando los ciudadanos de una democracia sienten, con o sin razón, que se han aprovechado de ellos, que no se les está tratando ni decente ni equitativamente y que las injusticias no se están corrigiendo ni compensando, entonces disminuye su confianza en las instituciones y en los líderes acusados de perpetrar esa discriminación, puesto que saben que si no se toman medidas correctivas la situación prevalecerá y empeorará. El sentimiento de que haga lo que se haga, no cambiará nada (la impotencia o la indefensión al buscar medidas correctivas) es lo que desmorona su confianza en sí mismos y en la democracia.

Cada incidente de corrupción que llega a la luz pública y la incapacidad o la indiferencia de los líderes y las instituciones para corregirlo es desalentador y contribuye a minar su credibilidad. Si a las autoridades no les importa, entonces porqué debe importarle a los demás? Lo que sirve para unos debe servir para los demás. Se compromete el tejido mismo de la sociedad civil.

"Los funcionarios corruptos, a sabiendas o no, muestran desprecio por los demás independientemente de la poca cuantía o la aparente inocencia de sus actos corruptos. Este desprecio lleva por dentro la semilla de la megalomanía, la cual, si se le permite crecer, eventualmente florecerá en actos cada vez más soeces que pueden conducir a monstruosos delitos contra la humanidad, en los cuales las demás personas son desechables y sus vidas se consideran insignificantes e inútiles. Toda corrupción es un engaño, una mentira que sacrifica el bien común o el interés público por algo mucho menos valioso. Se desvía de la búsqueda de la Buena Sociedad para más bien ofrecer consuelo a patologías sociales que dividen, desestabilizan y crean insensibilidad. No solamente lleva a la sociedad en la dirección incorrecta, también agota la legitimidad del gobierno, apoya un tipo de liderazgo equivocado y establece un pésimo ejemplo para las generaciones futuras" (Caiden 1988, 19).

Por consiguiente, en lo posible, es preferible suprimir la existencia de la corrupción o mejor dicho, el conocimiento acerca de su existencia porque lo único que se logra es fomentar la sospecha y

la indulgencia, lo cual empeora las cosas. Desafortunadamente, la supresión está destinada a fracasar. Aunque por su misma naturaleza los actos de corrupción pueden ser conspiradores, furtivos, hoy en día no es posible cometerlos a solas, aisladamente. Son demasiadas las actividades sociales que en la actualidad se efectúan de manera colectiva en lugar de individualmente, que son organizadas y no aleatorias, públicas y no privadas. Alguien lo sabrá. Alguien seguramente será absorbido en la conspiración del silencio. Mantener a esas personas en el silencio requiere demasiado esfuerzo de represión, ciertamente demasiada represión para una sociedad verdaderamente democrática. No obstante, aunque en algunos casos la intimidación quizás funcione, los rumores y los chismes acerca de las sospechas de corrupción no podrán ser contenidos, con el resultado que los hechos serán exagerados, embellecidos y distorsionados, haciendo que la situación sea más desalentadora aún. Por esta razón, las democracias se enorgullecen de la apertura en lugar del secreto, la indagación en lugar de la supresión y la exoneración a la vez que la atribución. A veces las sospechas amargan más a la sociedad civil que los hechos; los rumores sin fundamento pueden hacer más daño que una verdad desagradable. Después de todo, la corrupción no refleja una buena imagen para ninguna sociedad, menos aún las democracias.

El aspecto más negativo de la corrupción es su naturaleza misma. Adopta tantas formas y cubre tal variedad de actividades públicas que frecuentemente se hace difícil para el hombre de la calle reconocerla por lo que es, ya que los corruptos son hábiles al ocultar sus actos ilícitos y cubrir todo rastro. Es más, es sumamente contagiosa. La corrupción se extiende rápidamente desde una esfera de la vida pública hacia otras al ritmo de un incendio voraz; son pocos los que entran en contacto con ella y logran escapar a la contaminación, menos aún hacerle frente cuando tantas personas a su alrededor caen en sus tentaciones. Esto se debe a que la corrupción es seductora, promete recompensas no merecidas y con frecuencia las produce sin ser detectada ni mucho menos sancionada. Si se le deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no la excepción. Cuando se llega a este punto, constituye una amenaza para la sociedad civil y se derrumba la autoridad pública. Las manzanas malas contaminan el barril hasta que el barril queda contaminado y con él las manzanas que quedaban sanas. Las reglas ya no son reglas. Las normas ya no son normas. La incertidumbre toma el lugar del orden. Los resultados contradicen las intenciones. En el mejor de los casos, la expectativa del público queda comprometida y en el peor, defraudada, porque todo el sistema de entrega se ha distorsionado hasta ser irreconocible, quedando el interés público sustituido por los intereses particulares; el comportamiento que vela por lo privado es recompensado a expensas del comportamiento que vela por lo público. De hecho, la corrupción es tan atractiva para lo personal y las oportunidades de que ocurra son tan amplias que lo curioso no es que tanta corrupción haya afectado a tanta actividad pública, sino que haya sido tan pequeña la proporción que realmente haya logrado dañar y destruir a la sociedad democrática. ¿O será que hemos venido viviendo todos en un mundo de ensueño durante tanto tiempo que preferimos no ver la realidad, aunque allí está, una realidad que no está oculta de las muchas víctimas que con toda razón se encuentran cada vez más desilusionadas con sus instituciones y sus líderes corruptos, a despecho de la democracia?

Se debilita el tabú

¿Se están desilusionando más las personas porque hay más corrupción o porque se ha llegado a saber más acerca de ella? Las sociedades no se jactan de sus fallas. La corrupción no es precisamente un adorno ni crea buena imagen para ninguna sociedad. A nadie le gusta admitir que es corrupto o que participa en actos corruptos, ni siquiera que conoce de la corrupción en su entorno. La corrupción no es algo de lo cual las personas hablan, ni siquiera la admiten en conversaciones privadas. Durante mucho tiempo, el tema ha sido un tabú. Casi nunca apareció en un texto de ciencias sociales de uso común y se ha efectuado muy poca investigación sobre el tema. Los investigadores en realidad se desalentaban

porque sus colegas alegaban que una actividad tan furtiva no podía ser investigada adecuadamente, ni por sus instituciones de investigación que no querían identificarse con una investigación tan antisocial, ni por las autoridades públicas, preocupadas como estaban por el riesgo que se pusieran al descubierto sus propias fechorías y quedaran en desgracia. Aunque se hace por el interés público y no por mala voluntad, siempre se consideró degradante denunciar la corrupción y a los denunciantes se los victimizaba y agredía, lo que de hecho aún sucede. Existía muy poca información confiable fuera de lo que se captaba por los medios de comunicación, los cuales también tenían cuidado de no ofender a las autoridades establecidas que pudieran privarlos de su acceso a las fuentes de información oficiales; además, podían ser enjuiciados por quebrantar leyes que habían sido promulgadas expresamente para proteger a las instituciones y a los líderes públicos de cualquier crítica.

Las democracias se contaban entre las pocas sociedades donde el tabú tenía menos importancia. Aún así, el tabú se mantuvo por razones de estado y de autoprotección. No obstante, los denunciantes de escándalos de corrupción y otras especies similares aprovecharon cada oportunidad que se presentaba para exponer escándalos y condenar las fechorías de funcionarios públicos. Pero ellos tenían sus propios rencores. Ellos también podían imponer censuras y ser selectivos. No todo lo que denunciaban era cierto o comprobable y lo que descubrían no era más que una fracción de lo que se hubiera podido descubrir si hubieran tenido más disponibilidad de recursos. Se aprovechaban de los informes oficiales y con frecuencia revelaban más de lo que debían y más de lo que habían estado dispuestos a revelarle sus fuentes internas. Fueron hostigados en el curso de sus investigaciones y el enfrentamiento con el mundo oficial y los tabúes sociales causaron fuertes bajas. Aparte de eso, era poca la evidencia confiable. No se podía depender de rivales políticos para averiguar la verdad no adulterada. Las fuentes internas no querían caer en desgracia ni causar que cayeran otros. Se podía afirmar quizás que era poca la corrupción que escapaba de ser detectada, quizás porque las cosas eran distintas en esa época. El alcance de las actividades públicas era restringido. La moralidad personal era mayor. El delito organizado funcionaba localizado. Todo esto es conjetura y está sujeto a un debate interminable, ya que nunca se conocerá la verdad. Las pruebas desaparecieron hace tiempo.

Lo que sí se acerca más a la verdad es que en algún momento después de la Segunda Guerra, los medios de comunicación se tornaron más atrevidos respecto a la crítica pública, perdonando menos al mundo oficial, a la vez que dedicaron más recursos a los reportajes investigativos y los reporteros dejaron de un lado todas las precauciones. Los rumores y los indicios de un escándalo ya merecían ser noticia. La vida privada de los funcionarios públicos se convirtió en un libro abierto. El público quería más y la cobertura sensacionalista era preferida por el mercado masivo por encima de las columnas más intelectuales. Mientras más se empeñaban las autoridades en proteger sus secretos, más vulnerables se hacían. Mientras más deseaban mantener su credibilidad, más se glorificaban sus indiscreciones y más suspicacias y dudas surgían entre el público, el cual ahora estaba más dispuesto que nunca a creer en las acciones oscuras de las personas de alto nivel e incluso de las de niveles no tan altos. Los descubridores se arriesgaban cada vez más para revelar lo que sabían y para cuestionar a las autoridades en los tribunales si se convertían en víctimas por sus indiscreciones. El mundo académico no tardó en recabar sus propios retazos de información para entretejer patrones intelectuales con ellos. En un inicio, se concentraban en las fuentes más fáciles y en fuentes disponibles, las cuales eran más accesibles en países donde la corrupción era una forma de vida, o sea, usualmente los países más pobres del mundo que carecían de algo parecido a una sociedad civil. Posteriormente, aplicaron sus resultados a las sociedades más sofisticadas y luego a sus propias sociedades democráticas cuando finalmente se retiró el velo de sus ojos.

A partir del asunto Watergate a mediados de los setenta, cuando el Presidente de Estados Unidos se vio obligado a renunciar por tratar de ocultar la corrupción política, cosa que sucedió al poco tiempo de que su propio vicepresidente también tuviera que renunciar por actos corruptos cometidos antes de asumir su alto cargo, los medios de comunicación han arrojado el guante sobre las

instituciones y los líderes públicos corruptos. Tras ellos, ha surgido toda una industria de información sobre la corrupción. Los periódicos más respetados del mundo publican con regularidad notas y artículos investigativos sobre la corrupción, quizás con el *Wall Street Journal* a la cabeza. La prensa sensacionalista, menos confiable, toma lo que puede. La televisión ya considera que la corrupción es noticia siempre y cuando las telecomunicaciones logren quedar exentas de la censura, factor que hoy en día no restringe tanto por la acción de las redes de computación. Tampoco las asociaciones empresariales le han sacado el cuerpo a exponer la corrupción. El Presidente de Institutes of International Media Partners Inc. causó revuelo al dedicar el número de septiembre/octubre 1991 de su revista, CEO/International Strategies a la corrupción. El editorial afirmaba: *"Los negocios turbios y quienes toman ventaja de ellos son más comunes que el culto al libre mercado y parece que gobiernan el mundo. Existen las excepciones? Quizás. Pero las reglas se hacen para quebrantarlas. Mire a su alrededor ... o lea este número" (p. 9).*

El asunto BCCI (Banco de Crédito y Comercio Internacional) estremeció al mundo al revelar cuántos líderes públicos habían tenido trato con un banco notorio por el blanqueo de dinero, obtenido por la corrupción y actividades cuestionables. Mucho antes de salir a la luz pública el asunto BCCI, la comunidad empresarial internacional se había sentido tan alarmada por la creciente corrupción internacional que en 1977, la Cámara de Comercio Internacional redactó un conjunto de Normas de Conducta para combatir la extorsión y los sobornos.

La internacionalización de la corrupción ha llevado a los entes públicos a tomar acciones a través de INTERPOL. Los luchadores contra la corrupción ya se habían reunido informalmente y luego en sesiones formales en la Conferencia Internacional Anticorrupción (IACC) para intercambiar información. La International Political Science Association formó un comité especial de investigación sobre la corrupción política. En 1986, se lanzó al mercado una publicación periódica de investigación dedicada específicamente a la corrupción y a su reforma, la cual posteriormente se incorporó a *Crime, Law and Social Change,* y se publicaron un conjunto de textos clásicos sobre el tema a fines de los ochenta (Heidenheimer 1989, Klitgaard 1988, Noonan 1984). La Organización de Naciones Unidas celebró su primer seminario interregional sobre la corrupción en diciembre de 1989 y al año siguiente, el Departamento de Justicia Criminal de la ONU (tal como se llamaba entonces) emitió en Viena el proyecto de manual anti-corrupción. A partir de esa fecha, estos entes han generado documentación ininterrumpida sobre la corrupción, a la cual se debe agregar *Accountability* (boletín sobre la Gestión financiera y las mejoras en América Latina y el Caribe) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos; y la más importante de todas, la *Transparency International Newsletter*, emitida por Transparency International, fundada en Berlín en 1993 y ahora convertida en el principal mecanismo de intercambio de información sobre la corrupción internacional. El último número de *TI Newsletter* (junio 1996) incluye artículos relacionados con la corrupción en las democracias de Alemania, Bélgica, Canadá, Chile, Corea del Sur, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Francia, India, Japón, Malasia, el Reino Unido y Sudáfrica, además de varios organismos internacionales, incluyendo la Comunidad Económica Europea.

En vista de la acumulación creciente de información sobre la corrupción, cada vez más países están estudiando seriamente la Recomendación 8 del proyecto de resolución sobre la cooperación internacional para la prevención del delito y la justicia criminal: "*Debido a que las actividades corruptas de los funcionarios públicos pueden destruir la efectividad potencial de todo tipo de programa gubernamental, obstaculizar el desarrollo y engañar a individuos y a grupos, es de suma importancia para todas las naciones (a) revisar la adecuación de sus leyes penales, incluyendo la legislación procesal, para responder a todas las formas de corrupción y a las acciones relacionadas diseñadas para ayudar o facilitar las actividades corruptas, debiendo poder recurrir a sanciones que aseguren una disuasión adecuada; (b) diseñar mecanismos administrativos y regulatorios para la prevención de prácticas corruptas o el abuso del poder; (c) adoptar procedimientos para la detección,*

investigación y condena de funcionarios corruptos; (d) crear disposiciones legales para la confiscación de fondos o bienes producto de prácticas corruptas, y (e) adoptar sanciones económicas contra las empresas implicadas en corrupción" (ONU 1990, 4).

Asuntos álgidos actuales

Es posible que toda esta evidencia que se acumula se refiera a distintas cosas en distintos países. Lo que en un país se considera corrupción quizás no lo sea en otro y por consiguiente, todo parezca exagerado. Sin embargo, si se estudia cuidadosamente, parece existir un consenso global sobre las actividades que constituyen corrupción (véase el Cuadro I). La mayoría de estas actividades se basan en una definición de Joseph Nye: "*Un comportamiento que se aparta de los deberes normales de la función pública debido a que atiende a lo privado (familia, allegados) o ganancias pecuniarias o de estatus; o quebranta las reglas en contra del ejercicio de ciertos tipos de influencia que atienden a lo privado. Esto incluye comportamientos tales como el soborno (el uso de recompensas para pervertir el juicio de una persona en posición de confianza); el nepotismo (el otorgamiento de patrocinio por razones de relación atribuida en lugar de méritos); y la malversación de los fondos públicos para usos privados*" (Nye 1967, 966).

A partir de entonces, la definición de corrupción ha llegado a incluir todos los abusos de la función pública para provecho propio que se apartan de la norma esperada, incluyendo la mentira y el engaño, los conflictos de interés, negocios y otras acciones deshonestas, así como la categoría especial de delito organizado.

En este mundo imperfecto, la corrupción siempre está sucediendo en alguna parte y ningún país queda exento de esta posibilidad. No puede ser erradicada totalmente. Igualmente, es imposible medirla con exactitud porque sencillamente una buena parte quedará oculta y nunca se conocerá. No existen dudas acerca de su presencia en todas partes. El asunto está en determinar hasta qué punto constituye una amenaza para la sociedad y a quién perjudica. Se conoce que:

1. La corrupción socava las decisiones políticas, conduce a un uso ineficiente de los recursos y beneficia a los inescrupulosos a expensas de quienes acatan la ley.
2. La corrupción implica la pérdida de la autoridad moral, debilita la eficiencia de las operaciones gubernamentales, aumenta las oportunidades para el delito organizado, estimula los abusos de fuerza de la policía, agrega cargas al contribuyente y tiene un impacto directo sobre los pobres.
3. La corrupción es algo que tiene un alto costo directo e indirecto para todos. Implica el desarrollo de obras públicas que nadie requiere. Sugiere construcciones mal hechas que rápidamente se tornan obsoletas y deben ser reconstruidas. Es dinero que se usa para financiar contratos inflados o para reponer ingresos ya sustraídos. Se trata de edificios que son una amenaza para la salud y seguridad del público.
4. La corrupción permite la impunidad de los actos delictivos, de manera que la ley la compra el postor más alto.

Si no se controla, la corrupción oficial eventualmente resulta en una "debilidad del Estado" que incluye todo tipo de indisciplina social, que obstaculiza la efectividad del gobierno y obstruye el desarrollo nacional. Esto conduce a una sociedad en la cual muy poco funciona [como debería], aumenta el malestar social y donde se recurre a la represión para evitar el colapso total. Es más, conduce a un cinismo generalizado que engendra la desesperanza ... (Caiden 1988, 19-20).

Cuadro I
Las formas de corrupción más conocidas

La traición; la subversión; transacciones ilegales en el extranjero; contrabando

Cleptocracia; privatización de los fondos públicos; robo y hurto

Malversación; falsificación y desfalcos; cuentas abultadas; sustracción y mal uso de fondos

Abuso del poder; intimidación; tortura; indulto y perdón no merecidos

Engaño y fraude; aseveración falsa; trampas y estafas; chantaje

Perversión de la justicia; comportamiento criminal; falsas pruebas; detención ilícita; acusación fraudulenta

Incumplimiento de los deberes; deserción; parasitismo

Soborno y malversación; extorsión; imposiciones ilegales; comisión ilícita

Manipulación de las elecciones; arreglo fraudulento de los votos; demarcación arbitraria de los distritos electorales

Mal uso de conocimiento interno e información confidencial; falsificación de registros

Venta no autorizada de oficinas, bienes y licencias públicas

Manipulación de las regulaciones, compras y suministros, contratos y préstamos

Evasión de impuestos; acaparamiento abusivo

Abuso de influencia; intermediación de favores; conflictos de interés

Aceptación de obsequios inapropiados, honorarios, dinero por agilización de gestiones, agasajos, viajes con fondos públicos

Nexos con el delito organizado; operaciones en el mercado negro

Compadrazgo, encubrimiento

Vigilancia ilegal, mal uso de telecomunicaciones y correo

Mal uso de sellos, papel membrete, residencia y privilegios oficiales

Adaptado de Caiden 1988, pág. 5

¿Cuáles son actualmente las aspectos más preocupantes de la corrupción? En primer término, encabezando la lista de *Transparency International*, está el soborno empresarial que hace de las suyas en todo el mundo y es endémico a todas las transacciones públicas y privadas. No se logra nada sin alguna forma de soborno, obsequio, favor u otra compensación. Mientras más dinero haya en juego, mayor será la "renta económica" que se exija como condición para el acceso. El anterior administrador del Banco Mundial, Peter Eigen, se sintió tan molesto por las cosas que presenció en Africa y en América Latina que cuando se le pidió que cesara en sus esfuerzos anti-corrupción, se jubiló y fundó Transparency International en Berlín, su ciudad natal, para combatir el soborno internacional mediante la diplomacia prudente. Transparency International cuenta ahora con seccionales en 52 países, de las cuales la más importante posiblemente sea la de Washington D.C., la cual intenta crear condiciones de igualdad para el sector privado de Estados Unidos, a raíz de las desventajas impuestas a éste por la Ley de Prácticas Corruptas en el Exterior de 1977, que prohibe el soborno de funcionarios extranjeros, pese a que en otros países los sobornos pagados en el exterior siguen siendo un gasto legítimo de negocios, deducible para fines impositivos. Los sobornos empresariales contaminan todos los contratos y seducen a las más altas figuras públicas de todo el mundo para que busquen ser compensados por sus contactos, presentaciones, influencia e intervención directa o a través de allegados y familiares. El escándalo del BCCI hizo caer a muchos peces gordos, pero el BCCI era un solo banco internacional donde se depositaban dineros de soborno.

El segundo aspecto en relación con el soborno empresarial es el volumen del blanqueo de dinero que se efectúa a nivel mundial. Hay enormes cantidades de dinero caliente dando tumbos por todas partes del globo a diario. La manipulación ilegal de los mercados financieros internacionales hace cada vez más vulnerables a las economías nacionales. Las organizaciones delictivas y los delincuentes controlan una parte significativa de los activos financieros del mundo, valiéndose de su poder y su riqueza para sobornar gobiernos, sistemas bancarios y negocios legítimos; robar y sustraer dinero de las necesarias inversiones públicas y asistencia social y obstaculizar la política y la gestión pública. El dinero mal habido se coloca en sistemas políticos débiles donde los controles no son efectivos. "No se puede hacer demasiado hincapié en los efectos destructivos del blanqueo de dinero sobre las instituciones democráticas y políticas ... ninguna institución financiera y ningún país es inmune" (*Crime* 1996, Nos. 24/25, 1).

En tercer lugar y en relación con asuntos de dinero mal habido, está el delito organizado internacional, particularmente las mafias del crimen y los carteles de la droga que operan libremente a través de las fronteras, llevando a cabo "actividades definidas legalmente como delitos, pero contra las cuales los organismos de represión [son] relativamente impotentes, bien sea porque están implicados individuos con autoridad o porque existen circunstancias que reducen la probabilidad de que sean reportados o procesados" (*Crime* 1996, Nos. 26/27, 3). Estas actividades incluyen el terrorismo, el robo de bienes culturales, la trata de mujeres y niños para la esclavitud sexual, la extorsión, el robo de vehículos, el comercio en el mercado negro de armamentos y materiales nucleares, el contrabando de migrantes, el tráfico de drogas, el tráfico con órganos humanos, los delitos ambientales, la manipulación de computadoras, las loterías ilegales, la falsificación, violencia contra el sistema judicial y los periodistas y el tráfico de especies en peligro de extinción. "Poblaciones enteras son víctimas cuando se ataca la vulnerabilidad humana y varios segmentos de la sociedad quedan atrapados en diversas actividades ilícitas" (ibid.) Las actividades más nefastas del crimen organizado son las relacionadas con el tráfico de drogas desde Birmania, Afganistán, Laos y el Triángulo Dorado de Asia (heroína), el Líbano y Asia Occidental (heroína y amapolas) y los Andes de Sudamérica (cocaína), en el cual participan las siguientes organizaciones: el Hong Kong Triads; combinaciones del Cartel de Cali en Colombia; la Mafia italiana; el Yakuza japonés; el Vory v. Zakanye ruso; la Cosa Nostra de Estados Unidos y las bandas delictivas del Líbano y Vietnam. El mundo está presenciando el surgimiento de las narcodemocracias, es decir, países "con una fachada democrática que son

efectivamente controlados por los cabecillas de la droga, quienes manipulan los sistemas políticos con el dinero [de la droga]".

El cuarto aspecto es la influencia creciente que ejerce el dinero en la vida pública. Los países son cada vez más afectados por las siguientes circunstancias: (a) el poder del dinero para comprar directamente los votos de electores y de políticos electos, con lo cual se logra un giro en las elecciones y en la legislación con el fin de influenciar las acciones del partido a través de contribuciones legales e ilegales a la campaña y de obtener un trato preferencial a través de sobornos y otras compensaciones personales; (b) la compra de espacio y tiempo comercial en los medios de comunicación para saturar al electorado; (c) la concentración de la propiedad de los medios en manos de menos personas con capacidad de intermediación del poder y creación de matrices de opinión pública; (d) la habilidad de personas en posiciones de confianza para mantener en secreto su manipulación de los medios de comunicación con fondos públicos y otras actividades políticas encubiertas y para vilipendiar a la oposición política a través de información privilegiada, particularmente en casos en que la mayoría de los medios son controlados por el gobierno o el partido; (e) el despojo de activos bajo la figura de la privatización con el fin de permitir que los partidarios políticos obtengan recursos públicos a precios de ganga a cambio de sus contribuciones al partido y otras formas de financiamiento público de las actividades políticas privadas, y (f) evasión fiscal y evasión mediante la cual los favores políticos se pagan a través de vacíos legales especiales o la observancia discreta / discriminatoria (o sea la no observancia) de los códigos tributarios. Algunas de estas fórmulas son tan antiguas como la política misma; lo que resulta nuevo es la sofisticación y los artificios ingeniosos empleados para evitar que la corrupción política llegue a ser de conocimiento general.

El quinto aspecto es todavía otra forma tradicional de corrupción, la cleptocracia en que los recursos públicos se consideran patrimonio propio. La prodigalidad del Estado se entiende como una gran oportunidad para ganar dinero fácilmente y la actividad política es simplemente un camino que se abre para la iniciativa empresarial. El cargo público es un medio para el auto enriquecimiento, sin limitaciones. Los funcionarios públicos hacen estragos con el fisco, cometen robos y desfalcos, organizan estafas y actividades delictivas al mismo tiempo que negocios legítimos, todo desde sus despachos públicos e inmunes a ser procesados. Otorgan monopolios con protección gubernamental y contratos lucrativos a sus familiares y amigos, usan los bienes públicos como propiedad personal, cobran honorarios de gestor y por lo general viven muy bien a expensas de los contribuyentes. Los ciudadanos tienen razón al considerar que la política y todos los políticos son pillos y estafadores en quienes no se puede confiar. Los extranjeros que tienen que tratar con las cleptocracias pronto descubren que ellos también tienen que pagar y que deben buscar la forma de ocultar ese hecho de sus propias organizaciones y gobiernos. Muy rara vez, como sucede posiblemente en los casos de Kenya y Nigeria, se considera que el precio es demasiado alto como para propiciar sanciones internacionales.

En sexto lugar tenemos la vergonzosa situación de la organizaciones no gubernamentales (ONGs), antes vistas como poseedoras de las ventajas tanto de los entes públicos como de los privados y ahora más bien bajo sospecha de tener las desventajas de ambas. Actualmente, se comienza a descalificarlas, aún a perderles el respeto por responder sólo a sí mismas y por colocarse más allá del control de los mecanismos públicos. Algunas son realmente nobles y heroicas, pero otras se han convertido en fachadas para el delito organizado o se dedican simplemente a autofelicitarse y a recompensarse ampliamente por miserables resultados que prácticamente no valieron el esfuerzo. La revelación de escándalos entre las más abusivas ha causado desilusión entre el público y conducido a la pérdida de confianza, que ha culminado en que ya no hay respeto ni siquiera para las ONG más meritorias y se sospecha de todas las organizaciones burocráticas.

Estas dudas son universales. Los cleptomaníacos aparecen por doquier. El dinero siempre ha jugado un papel importante en las campañas electorales y durante mucho tiempo se ha sospechado de los servicios secretos por canalizar fondos para influenciar elecciones y legisladores en el exterior. La

liberalización y desregulación de las economías nacionales abrieron más la puerta a los delincuentes internacionales y la recesión económica global ha intensificado la competencia internacional y los medios extralegales para obtener negocios.

Ahora, si todo esto es bien sabido, ¿entonces qué queda por saberse? El hombre común se siente pasmado. Si a este ministro lo detectaron, ¿cuántos más faltan por detectar? Después de todo, "todo el mundo" sabe que los políticos son unos malhechores que buscan sólo su propio provecho y los funcionarios públicos se salen con las suyas, igual que "todo el resto de la gente" en todos los caminos de la vida. Todos potencialmente están podridos. Entonces, ¿porqué debemos sorprendernos por los escándalos? Este cinismo es particularmente perjudicial para la democracia, ya que siembra el desprecio hacia la autoridad, una apatía hacia la participación civil y una indiferencia hacia la administración ineficiente.

La corrupción en las democracias

En vista de que mi esposa y yo hemos estado asociados con la investigación sobre la corrupción desde hace mucho tiempo (Caiden y Caiden 1977), las personas deseosas de advertir sobre una situación nos han buscado y los colegas investigadores y organismos anti-corrupción nos han facilitado información privilegiada. En el último decenio, he seguido de cerca las averiguaciones sobre corrupción policial en Australia, conflictos de interés y corrupción política en Israel, escándalos electorales en India y corrupción administrativa en la República de Corea. Todas estas situaciones han causado gran perturbación al hombre común y descrédito a los líderes y a las instituciones públicas. La experiencia personal de mi esposa en Ucrania, nuestra visita al nuevo régimen democrático en la República de Sudáfrica y conversaciones con colegas que han visitado Rusia y otros países de la Comunidad de Estados Independientes en tiempos recientes, Polonia, Bulgaria y otros ex-regímenes comunistas indican que en estas sociedades de transición, la persistencia de la corrupción está causando graves daños a la credibilidad del gobierno en general y a la confianza en la democracia en particular. De hecho, su incapacidad o falta de efectividad en lograr un efecto sobre la corrupción, en sanar las instituciones públicas y asegurar una gobernabilidad justa, honesta y confiable estaban minando el apoyo popular a la consolidación de la democracia. Aunque en otras partes no era tan seria, la situación presenta nubarrones oscuros sobre todos los regímenes democráticos cada vez que surge una revelación de irregularidades entre las autoridades. Las personas demostraban su incomodidad buscando más bien extremos no democráticos, formando nuevos partidos políticos independientes de los partidos tradicionales descalificados y rechazando participar en la vida civil y política. ¿Cuán serio es el reto de la corrupción para la democracia?

(a) Las nuevas democracias emergentes

Es evidente que el reto más serio para la democracia lo presentan las nuevas democracias emergentes, las llamadas sociedades en transición que han abandonado la autocracia. La mayoría no tiene ninguna experiencia de la democracia. Para ellos, la democracia es algo completamente nuevo. Cualquier revés que se atribuya a la democracia recuerda a las personas que las cosas eran mejores durante la autocracia. El problema es que las cosas eran tan malas, había tanta corrupción, que pocos desean regresar a la autocracia; si se les da a escoger entre tratar de que la democracia funcione y regresar a la autocracia, la mayoría cruje los dientes y espera que sus sacrificios algún día les reporte beneficios, aunque sea para su hijos si no para sí mismos. Ellos crecieron con la corrupción, están acostumbrados a sus idiosincrasias y han aprendido a vivir con ella, a aprovecharla cada vez que pueden. La corrupción generalizada no es nada nuevo para ellos; lo que sí es nuevo bajo la democracia son los personajes, que han ido cambiando, el orden público se desmorona al tiempo que la actividad delictiva experimenta un auge y la riqueza recién producida se exporta, haciendo que muchos queden peor que antes. A menos que las cosas cambien pronto, el desprecio que sintieron por los regímenes

anteriores se dirigirá ahora a sus nuevos líderes e instituciones. No obstante, la historia ha demostrado que las democracias de larga trayectoria también pasaron por transiciones difíciles y sufrieron durante generaciones de corrupción generalizada y continuada hasta que las nuevas generaciones dejaron atrás las prácticas corruptas. Los nuevos líderes e instituciones lograron controlar la corrupción y una nueva cultura cívica, gradualmente, produjo una nueva base moral para la gobernabilidad. Salvo que sean sofocados al nacer, los nuevos brotes de la democracia eventualmente se consolidarán y transformarán la manera de transar los negocios públicos.

Ejemplo: Rusia

Observando desde cualquier punto de vista, la corrupción ha sido endémica en Rusia. Pero parece haber pasado de mal a peor con el colapso del comunismo. Pese a toda la habladuría ideológica, el hombre socialista no resultó ser de moral más sólida al enfrentarse con la dura realidad de la vida diaria en la Unión Soviética, aunque el régimen comunista sí logró cuando menos mantener un estricto control sobre el desorden público y las actividades delictivas y mantuvo una estricta disciplina sobre los ciudadanos que se desviaban. La liberalización ha aflojado los controles y permitido la emergencia de los bajos fondos. El crimen organizado y sus cabecillas han aprovechado las nuevas oportunidades económicas y colaborado con los funcionarios corruptos, lo cual se ha convertido en una seria amenaza para la sociedad rusa.

"*Menos de tres años después de que comenzó, la segunda gran revolución rusa de este siglo está inundada de corrupción, oportunismo y delito. El gobierno no solamente ha dejado de perseguir la evidencia de las venalidades de sus antecesores, sino que no ha sido capaz de mantener bajo control la voracidad de sus propios ministros. Hoy, en la Nueva Rusia, el escándalo es algo de todos los días. Como en una parodia de la competencia de libre mercado, los mafiosos luchan abiertamente en las calles. Los carteles delictivos, quienes según la policía controlan hasta 40 por ciento de la riqueza rusa, penetran las bolsas de valores y el mercado de bienes raíces. Los mafiosos no solamente establecen cuentas bancarias; establecen bancos*" (Handelman 1995, 3).

Confrontados como están a tantos otros problemas urgentes, las autoridades no han enfrentado seriamente la corrupción. Son muy pocas las leyes anti corrupción y las que existen carecen de fuerza y son ejecutadas sólo en forma selectiva. Entretanto, el abuso de los cargos públicos parece seguir escalando y los ciudadanos continúan sobornando para abrirse camino en la burocracia rusa. La remuneración de los funcionarios públicos es tan baja e insegura que por lo menos con los sobornos se paga el servicio prestado; además, el pago adicional se justifica porque agiliza servicios que de lo contrario serían lentos, costosos y prolongados en el tiempo. Los sistemas administrativos son tan defectuosos que cada quien cuida primero sus propios intereses. Los generales del ejército hacen cuantiosos desfalcos y mantienen a su servicio batallones de soldados reclutados que construyen las dachas (casas de veraneo) de los oficiales en los suburbios de Moscú, mientras que los soldados regulares viven de raciones de emergencia y se ven obligados a mendigar en las calles (*The Economist*, 3 de agosto de 1996, 43). Los mineros pobres que llevan varios meses sin salario se niegan a trabajar y los trabajadores eléctricos se niegan a operar las estaciones de electricidad. Sólo la tercera parte de los $12 millones enviados desde Moscú para pagar los salarios del sector energético en Vladivostok realmente fueron pagados, ya que en el camino no faltó quien se apoderara de partes del dinero adeudado (*Los Angeles Times*, 3 de agosto de 1996, A1 & A6). En 1995, de los 400.000 autos importados, sólo se impusieron aranceles sobre 400 de ellos. Los rusos contratan los servicios de rusos que viven en el exterior y que tienen derecho de ingresar con un vehículo libre de arancel después de seis meses de trabajar en el exterior o al servicio del gobierno. De esta manera, los mal pagados diplomáticos rusos envían autos a Rusia como bienes propios y los revenden al verdadero comprador con una comisión. Estos servicios aduaneros expresos agilizan el papeleo y colaboran con los funcionarios de aduana en la extorsión de los compradores de autos. Los agentes de viajes gestionan los boletos de la misma manera que los funcionarios que conectan los teléfonos. Quizás las cosas

siempre se hicieron así en Rusia, pero hoy en día el dinero sustituye los nexos con el partido (protekzia). Existe mayor resentimiento hacia los nuevos mercados negros monopolizados por mafiosos y funcionarios en altos cargos, cuyo dinero mal habido les brinda acceso a las oportunidades liberalizadas de negocios y a la desincorporación de los bienes del Estado. En la carrera por hacerse ricos, el campo de juego definitivamente es desigual y los que quedan en desventaja se sienten afligidos porque la fachada democrática no logra detener la pobredumbre.

Los recién liberados ciudadanos de las sociedades comunistas componen una comunidad peligrosamente inestable en el mundo de la postguerra. Un ingeniero de San Petersburgo sintetizó el cinismo de sus compatriotas dándole un giro al antiguo chiste de los bajos fondos acerca de un pacto secreto comunista mediante el cual el trabajador hace que trabaja y el gobierno hace que le paga. "Pretendemos que votamos y el gobierno pretende que gobierna ... pero es la mafia la que lo maneja todo" (Handelman 1995, 340).

Ejemplo: Corea del Sur

Por el contrario, la República de Corea no está en transición de un régimen comunista, sino de regímenes militares que favorecieron expresamente el crecimiento económico mediante industrias de exportación dominadas por una élite de empresarios del sector privado, los Chaebol. A comienzos de los años 90, surgió un nuevo régimen democrático decidido a terminar con la relación cercana que existía entre los Chaebol y miembros de los gobiernos anteriores. Promulgó fuertes medidas anticorrupción y reforzó los entes anticorrupción. Acabó con los préstamos públicos en condiciones demasiado benévolas que habían sido otorgados a los Chaebol. Detuvo a los antiguos presidentes Chun Doo Hwan y Roh Tae Woo, acusándolos de soborno por haber recibido grandes sumas de los Chaebol y de insurrección por haber masacrado a manifestantes partidarios de la democracia. Enjuició a miembros prominentes de su séquito por delitos similares en una confabulación de negocios y poder. Sin embargo, en Corea del Sur priva la idea de que los miembros de Chaebol sólo serán amonestados para evitar eventuales consecuencias después de los juicios. Los Chaebol continúan invirtiendo en otras sociedades en transición, en Vietnam (donde el mayor inversionista extranjero es Daewoo) y en Europa oriental, pero el nuevo gobierno coreano ha impuesto restricciones sobre la inversión extranjera para evitar que los Chaebol adquieran demasiado endeudamiento externo. Por lo demás, continúa la corrupción generalizada tal como existía antes de los regímenes militares, aunque el público resiente cada vez más el tener que participar en la corrupción sistemática y consuetudinaria y las personas comienzan a sentirse molestas por la incapacidad aparente del gobierno de reducir la corrupción, lo cual está minando su credibilidad. Es muy probable que la confianza en la democracia no mejore hasta que el público no vea reducida por lo menos la corrupción a menor grado.

El peligro en Rusia y en Corea del Sur, así como en otras sociedades en transición, es que la democracia puede resultar demasiado frágil para sostenerse frente al colapso económico, las luchas étnicas y otras posibles catástrofes. Requieren de un gobierno fuerte y efectivo. Quisieran despojarse de las dudas que surgen acerca de la corrupción generalizada, herencia de regímenes anteriores no democráticos. Pero es muy poco probable que la falta de efectividad que surge de la corrupción produzca un colapso o un derrocamiento. Sin embargo, ¿tienen que empeorar las cosas antes de mejorar?

(b) Las democracias seguras

Durante cierto período de la Segunda Guerra, se estimaba que subsistían únicamente doce auténticas democracias y varias de ellas se encontraban bajo control militar o de emergencia por la guerra. Desde esa fecha, el número se ha por lo menos cuadruplicado. Las democracias invadidas fueron liberadas y devueltas a sus anteriores regímenes democráticos, pese a las marcas de la guerra y a los movimientos antidemocráticos que allí quedaron. Sus colonias lograron la independencia durante la guerra o muy poco después, junto con las colonias de los aliados victoriosos y de las potencias

derrotadas del Eje. Lamentablemente, en muchos casos simplemente reemplazaron el imperialismo con sus propias formas internas de autocracia y aunque posiblemente se autocalifiquen de democracias, todavía no han llegado a tener una verdadera democracia. En éstas, la corrupción es endémica. No obstante, lo mismo sucede también en democracias seguras. Italia y Japón ahora son democracias seguras y sin embargo, sufren de corrupción generalizada, en parte como resultado de la dominación por un solo partido o de la necesidad de buscar socios leales; en todo caso, la corrupción ha manchado a los principales partidos políticos. En 1992, en Italia, un escándalo de corrupción a nivel nacional desencadenó una revuelta popular en contra de los partidos tradicionales. La operación Manos Limpias preparó el terreno para las reformas políticas y judiciales. Desafortunadamente, ningún gobierno ha durado lo suficiente para tener un impacto significativo. La tan esperada Segunda República liderizada por Silvio Berlusconi duró apenas 7 meses y el mismo Berlusconi fue enjuiciado por soborno. Su sucesor, el gobierno Dori, prometió modernizar pero no culminó sus reformas por encontrarse sometido a las débiles coaliciones de partidos insubordinados. Entretanto, los antiguos dirigentes políticos han sido acusados de tener conexiones con la Mafia, participar en tratos financieros ilegales y aún de contratar asesinos. Los jueces del distrito de Roma rutinariamente aceptan sobornos y por lo general, parecen tener demasiadas relaciones cuestionables. La Mafia parece estar cobrando un nuevo auge; se está involucrando más en violencia y corrupción y los pactos políticos celebrados con ella han restado credibilidad al Estado en diversos campos (Fiorentini & Peltzman 1995). Igualmente, el Partido Liberal Democrático de Japón ha experimentado desdichas similares a las del Partido Demócrata Cristiano de Italia y el sistema político japonés ha estado atormentado por los grupos gangsteriles Yakuza, versión japonesa de la Mafia. Las empresas japonesas han tenido que pagar a extorsionistas y chantajistas (Sokaiya) que se hacen pasar por institutos de investigación económica.

Ejemplo: India

El país que se jacta de ser la mayor democracia del mundo también ha caído en el caos por la dominación de un solo partido. El resentimiento del público finalmente ha reducido al Partido del Congreso de India a un tamaño razonable después de haber estremecido a los círculos dirigentes con un caso equivalente a Watergate, el cual implicó a los principales partidos. Las revelaciones demostraron que los poderosos tenían mucho tiempo haciendo sus propias reglas. No solamente tuvieron que renunciar ministros del gabinete, sino también dirigentes de partidos de oposición por haber recibido "*hawala*" o dinero blanqueado y divisas ilegales. El caso introducido según la Ley de Prevención de la Corrupción se basó en los diarios decomisados a dos hermanos Jain de Nueva Delhi; los diarios, que constituían una verdadera enciclopedia de la élite de India, implicaban a 115 políticos y funcionarios por haber recibido pagos directos por su ayuda en la obtención de contratos en los sectores de electricidad, carbón, acero y ferrocarriles a finales de los años ochenta y haberse guardado las "recompensas ilegales". La mayoría alegaba que los pagos eran donaciones que fueron pasadas rigurosamente al tesoro del partido.

"En India, la policía es notoria por proteger en lugar de procesar a los políticos deshonestos. Los cínicos dicen que las autoridades nunca hubieran permitido el allanamiento de los Jains si hubieran sabido que había políticos importantes implicados (los que efectuaron el allanamiento pensaban que perseguían militantes de Kashmir). Cuando salieron a la luz los diarios condenatorios, los políticos de India mantuvieron silencio, aún cuando suelen aprovechar cada oportunidad de acusarse unos a otros. Ninguno se mostró entusiasta de que se averiguara más, y no se averiguó más. Entonces en 1993, dos periodistas iniciaron un juicio de interés público en la Corte Suprema, exigiendo seguimiento al asunto. El tribunal castigó al gobierno por su falta de acción e instruyó al Buró Central de Investigación (CBI) para proceder de inmediato. En mayo de 1995, todo el equipo de investigadores fue transferido a otros departamentos en un intento apenas disimulado por retrasar la investigación. No obstante, la Corte siguió insistiendo, el CBI efectuó algunos allanamientos, descubrió unos documentos y acusó a un político sin importancia y a varios ex burócratas. Ahora, por fin, el CBI ha

golpeado a políticos importantes ... La clase política se observa muy poco interesada en la justicia. Los procesos judiciales ya no se consideran un medio para condenar al culpable, sino una manera de ganar elecciones. En cualquier caso, las personas que tienen dinero muy rara vez son condenadas por nada. Muy pocos creen que la policía, la administración o los tribunales (con excepción de la Corte Suprema) hablen en serio acerca de encarcelar a los culpables. Esto no se debe sólo a la corrupción, por más generalizada que esté. La policía también está desmoralizada y es incompetente.." (The Economist, 20 de enero de 1996, 33).

Este artículo comenzó con la siguiente línea: "Los electores en India han creído por mucho tiempo que todos los políticos, cualquiera que sea su afiliación de partido, son deshonestos." No hace falta más comentario.

Lo dicho por *The Economist* acerca de India pudiera decirse con la misma autoridad de cualquier otra democracia en cualquier parte del mundo. En ellas, la democracia no ha logrado cambiar los patrones de corrupción bien arraigados, que persisten por razones que tienen muy poco que ver con la democracia. Pero los gobiernos en cuestión no han tomado pasos significativos para combatir la corrupción y los pocos esfuerzos hechos en ese sentido se han anulado rápidamente. En consecuencia, el público se ha acostumbrado a ser políticamente pasivo y tiene una opinión desfavorable de los políticos. Las élites con influencia aprovechan su posición para favorecerse a si mismas y a sus causas, aparentemente sin tomar en cuenta el daño que hacen a la sociedad civil. Sin embargo hay esperanza. La corrupción eventualmente sale a la luz pública, las autoridades y las instituciones sí responden y realizan una acción que prepara el camino para sus sucesores que deseen combatir la corrupción. No todo está perdido. Existe una base para sanar el gobierno y aumentar la gobernabilidad si el pueblo adquiere conciencia y encuentra líderes decididos a lograrlo conjuntamente con sus numerosos aliados sociales deseosos de combatir la corrupción.

(c) Democracias bien arraigadas

Por último, existe un grupo de democracias bien arraigadas que desde hace mucho tiempo ha logrado o intentado sanear a sus gobiernos en todos los aspectos. En estas democracias han sido pocos los escándalos. Los casos de corrupción han sido la excepción. Se ha tolerado muy poco la corrupción y cualquiera de quien se sospeche por este motivo suele ser removido de la vida pública, quedando luego en desgracia. El cargo público se ha considerado un cargo de confianza y quien lo ostenta, guardián del interés público. Se espera que los funcionarios públicos sirvan de ejemplo virtuoso, más allá de todo reproche tanto en su vida privada como en la pública. En tiempos recientes, lamentablemente, muy pocas democracias bien arraigadas se han salvado del escándalo y más bien, se han visto estremecidas por una corrupción de tal envergadura que lo que indica es que no todo anda bien y que quizás así hayan estado las cosas durante cierto tiempo. Simplemente se mantenían en secreto. Si supiéramos toda la verdad, descubriríamos que las cosas ocultas son mucho más numerosas de lo que jamás imaginamos. Estados Unidos nunca ha profesado sus virtudes. Siempre ha admitido la existencia de corrupción, justificándola en cierta medida como la grasa que permite echar a andar más suavemente su complicado sistema de gobierno. Es más, Estados Unidos probablemente ha sido más abierto que otros al revelar la corrupción. No así los países Benelux, ni tampoco Suiza o el Reino Unido que se jactan de estar relativamente libres de corrupción. Pero eso ya no es así. No solamente se ha detectado la corrupción entre altos funcionarios sino que éstos han tratado de escabullir las acusaciones, provocando la caída también de otros con lo cual se ha demostrado la falta de moral pública que han venido padeciendo. Estos escándalos causan incomodidad entre el público, pero no representan una amenaza real a la sociedad democrática porque el carácter colectivo es lo suficientemente fuerte como para resistir semejantes alfilerazos, por lo menos hasta el presente. Sin embargo, es imposible saber si en algún momento - y cuando - una acción corrupta traspase estas fronteras para convertirse en traición e insurrección.

Ejemplo: Francia

Desde la Revolución de 1789, los franceses han oscilado entre caliente y frío respecto al tema de la corrupción, a veces haciéndose de la vista gorda, a veces apelando a la actitud virtuosa. Mientras que no se haga realmente daño a nadie y no se esté presentando una amenaza seria a la sociedad, los franceses han vivido y dejado vivir. Siempre han resentido la tributación y la evasión fiscal se ha convertido en deporte nacional. Han tolerado las indiscreciones y se adjudican una imagen de Irma La Douce. No obstante, en los últimos años la vida pública se ha visto ensombrecida.

"*Centenares de personas prominentes se encuentran "mis en examen", incluyendo ocho antiguos ministros de gabinete, dos antiguos jefes de partido, docenas de alcaldes y miembros antiguos y actuales del parlamento, así como uno de cada cuatro directores de las 40 principales empresas y numerosos hombres de negocios. Algunos ya han sido enjuiciados y condenados. Algunos están encarcelados. Otros casos han sido engavetados. Pero ninguno de los que ha sido "mis en examen" ha salido ileso*" (*The Economist*, 13 de julio de 1996, 49).

Lo preocupante es el gran número de casos, de quién se trata y lo serio de las acusaciones en su contra. Aparentemente, la podredumbre es mucho más profunda de lo que hasta ahora los franceses habían tolerado. Pero, ¿cuánto más profunda? Debe ser bastante profunda si hasta los chef de 30 de los mejores restaurantes de París se encuentran bajo investigación por "corrupción pasiva", por haber aceptado comisiones ilícitas (un pot de vin) de los pescaderos en el mercado mayorista de Rungis. Los chef alegan que ésta es una práctica común y que el dinero lo distribuyen entre los trabajadores con bajo sueldo de sus cocinas. Los daños a la reputación gastronómica de París, sin embargo, han sido considerables, o por lo menos lo fueron para el momento del escándalo. ¿Afectó la calidad? ¿Los super chef, abultan sus sueldos con obsequios de los proveedores? Si esto resulta cierto, significará un duro golpe al orgullo francés, más aún que la posibilidad de que el director de los ferrocarriles franceses malversó los fondos corporativos cuando fue director de Elf Aquitaine. Un golpe al orgullo nacional es algo que sigue resonando y hace que las personas cuestionen lo que sucede con otros tesoros nacionales. O sucederá que los franceses se encogerán de hombros, aceptando el escándalo como una prueba más de la poca valía de algunos dirigentes públicos y de la debilidad humana ante la tentación?

Igualmente ha sucedido con el orgullo holandés, inglés, aún de Islandia y de Fiji, que han sido afectados por incidentes de corrupción. Efectivamente, la corrupción es ubicua. Probablemente siempre lo haya sido y lo siga siendo en este mundo imperfecto. Pero, ¿cuán seria llegará a ser? Es evidente que está aumentando y que toma formas cada vez más graves a nivel mundial. Mientras las sociedades democráticas tomen medidas adecuadas para protegerse, seguramente no saldrán perjudicadas. Pero deben tener en cuenta que la corrupción es como un cáncer y que no habrá forma de evitarla mientras existan pillos en cargos públicos, mientras éstos caigan ante la tentación de las oportunidades del cargo, mientras sus actos corruptos sean tolerados, mientras se encuentren con la colaboración de sus conciudadanos, mientras puedan pagar para no ser enjuiciados, mientras no hayan suficientes recursos para la investigación, mientras la sociedad sea indiferente y las personas crean, equivocadamente, que la corrupción es inofensiva y no deja víctimas. La verdad es que todos son sus víctimas, ya que desmejora la calidad de vida colectiva, perjudica la gobernabilidad y socava la confianza del público en sus líderes e instituciones.

Las implicaciones

A menos que los regímenes democráticos logren sacudirse esta plaga, intensificarán varios retos que presentan mucha más importancia de la que deberían tener. Si se permite el descontrol y esto es lo que arriesgan los más conformes, estos asuntos álgidos pudieran muy bien llegar a comprometer y ciertamente perjudicar la misma democracia. Primero, porque perpetúan el descontento y el resentimiento popular, presentando a sus contrincantes, particularmente a los grupos más excéntricos y desviados, la gran oportunidad para aprovechar el descontento popular y prometer un futuro mejor con

tal de que todo el sistema de gobierno pudiera llegar a ser más eficiente, más efectivo y más honesto. Se alargan las sombras de los hombres a caballo y los provocadores de revueltas... ¿quién sabe cuál será el acontecimiento que encenderá la antorcha del descontento?

En segundo lugar, la incapacidad de la democracia para responder rápida y hábilmente a las situaciones de crisis sólo sirve para intensificar la falta de confianza que ya priva entre las personas respecto a las autoridades e instituciones públicas. Esa situación disminuye el apoyo a quienes aparentan más culpa. Levanta barreras entre gobernantes y gobernados. Las personas se tornan más pasivas. Prefieren estar en la primera fila de los espectadores y no intervenir para rescatar a líderes e instituciones en problemas y que piden ayuda a la ciudadanía.

Tercero, la venta desvergonzada de la política en muchos regímenes democráticos distorsiona la formulación de políticas y produce un campo de juego aún más desigual. El dinero compra el poder, la influencia, el acceso y consideraciones privilegiadas. Las elecciones cuestan demasiado. Levantar fondos se convierte en una obsesión, no sólo para financiar las campañas electorales y de los medios de comunicación, sino también para ir buscando la reelección desde el primer día que se ocupa un cargo. De allí una distracción continua, una desviación en tiempo y energía. La política se vuelve trivial y se reduce al denominador común más bajo, es entretenimiento más que educación, autopromoción más que visión. Los colaboradores disimulan sus propios intereses tras la cortina de la beneficencia. Entretanto, la gran mayoría de los ciudadanos que no pueden ni remotamente darse el lujo de participar, se sienten cada vez más alienados, resentidos y ofendidos por la burla política que perjudica sus intereses. Dejan el teatro político para los involucrados y para aquellos profesionales que ya han sido asimilados, que gozan de los contactos apropiados, que posiblemente llevan una delantera imposible de alcanzar y son muy hábiles para evadir cualesquiera restricciones legales que puedan ser impuestas para tratar de nivelar el campo de juego.

En cuarto lugar, mientras más personas son contratadas, peor se torna la situación a medida que la indiferencia pasa a ser apatía, enfermedad ésta que se extiende rápidamente y penetra también a la burocracia, la cual a su vez siente el cambio en la actitud del público a través de sus familiares y allegados, sus vecinos, clientes y colegas que compadecen a sus conciudadanos. En esta situación, ¿quién cuida el interés público, quién es su guardián? Un número cada vez mayor de personas sencillamente miran hacia adentro y protegen sus propios intereses egoístas primero. La comunidad llega en un segundo lugar muy distante.

Quinto, Una cultura cívica que se desmorona reduce la brecha entre la democracia y sus alternativas. ¿Cuál es la diferencia real para las personas? ¿Qué tienen que perder? ¿Qué tienen que ganar? Si la democracia no puede producir (a diferencia de prometer) mejor, cumplir mejor, hacerlo mejor, pues entonces quizás se debe recurrir a otra alternativa. ¿Qué diferencia habría? Que se vayan todas al diablo. Pero, ¿cuál de todas ellas es la que da más pan y circo, más diversiones, más escapismo de la monótona rutina diaria, del aburrimiento de tener que portarse siempre bien? ¿Por qué no reunir de vez en cuando a algunos alborotadores, vagabundos, desempleados, independientes, desamparados y hasta indeseables para sacudir a las cómodas élites y los conformes burócratas?

Por último, si no es controlada, la corrupción se extiende. Contamina todo lo que toca. Se mueve de una institución a otra, de las empresas a la administración pública, de los sindicatos a las asociaciones de voluntariado, hasta que toda negociación resulta sospechosa y toda actuación es afectada, todas las profesiones se involucran y todos son presionados para que se unan, sigan la corriente y guarden el secreto. Eventualmente, en palabras de Gunnar Myrdal, todo se vuelve blando. Su descripción de los Estados blandos debería servir de dura advertencia a cualquiera que piense que eso aquí no sucedería nunca. Si puede suceder y sí sucede. Observe un poco. Ni siquiera la democracia más consolidada está segura. Toda sociedad debe cuidarse de los efectos insidiosos de la corrupción o vivirá para arrepentirse de su conformismo, sobre todo los demócratas.

Bibliografía

ARBATOV, G. (1992), The System: An Insider's Life in Soviet Politics (New York, Random House)

CAIDEN, G.E. (1988), "Toward a General Theory of Official Corruption", Asian Journal of Public Administration, Vol. 10, No. 1, pp. 3-26

CAIDEN, G.E. (1994), "Dealing with Administrative Corruption" in COOPER, T. (ed.) Handbook of Administrative Ethics (New York, Marcel Dekker)

CAIDEN, G.E., Caiden N.J. (1977), "Administrative Corruption", Public Administration Review, Vol. 37, No. 3

CLARKE, M. (1983), Corruption: Causes, Consequences and Control (London, Francis Pinter)

HANDELMAN, S. (1995), Comrade Criminal: Russia's New Mafiya (New Haven, Yale University Press)

HEIDENHEIMER, A.J. (1989), Political Corruption (New Brunswick, NJ., Transaction Books)

KLITGAARD, R. (1988), Controlling Corruption (Berkeley, CA, The University of California Press)

MELLOW, C. (1991), "The Wages of Sin". CEO: International Strategies, Vol. 4, No. 5, pp. 24-26

NOONAN, J.T. (1984), Bribes (New York, Macmillan)

NYE, J.S. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", en A.J. HEIDENHEIMER, et al., Political Curruption (New Brunswick, NJ, Transaction Books), pp. 963-983

SCOTT, J.C. (1972), Comparative Political Corruption (Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall)

THOMPSON, D. (1980), "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands", American Political Science Review, Vol. 74, pp. 905-916

UNITED NATIONS (1989), Corruption in Government, TCD/SEN,90/2 INT 89, R. 56, (New York, Department of Technical Co-operation of Development)

UNITED NATIONS (1990), "Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development: Realities and Perspectives of International Co-operation", Item 3, Document A/CONF. 144/8, Eighth United Nations Congress of the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, (Havana, Cuba, New York)

WERNER, S.B. (1983), "New Directions in the Study of Administrative Corruption", Public Administration Review, Vol. 43, No. 2, pp. 146-154

WILLIAMS, R. (1987), Political Corruption in Africa (Gower, Aldershot, England)

Accountability

Corruption and Reform

Crime (UN Newsletter of Crime Prevention and Criminal Justice)

Crime, Law and Social Change

TI Newsletter

The Economist

The International Herald Tribune

The Los Angeles Times

The New York Times

The Wall Street Journal

Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa [*]

Pedro Medellín Torres

El avance de los procesos de reforma política y modernización económica le han impreso una novedosa importancia a las políticas públicas. Se han convertido en los elementos que dan cuenta concreta de las tareas realizadas (y los logros obtenidos) por un gobierno en el trayecto que existe entre la formulación de las reformas y su ejecución. Las lecciones dejadas por la experiencia reformadora en Polonia han reafirmado la nueva vigencia. En medio de la eufórica victoria de la democracia liberal y la economía del mercado el gobierno polaco anunciaba sin temor "...Es muy simple. Todo lo podemos hacer a la vez: deflación, libre fijación de precios, privatización, convertibilidad total del *zloty* y la creación de una bolsa de valores. No hay tiempo que perder. Si no hacemos todo ahora, no lo haremos jamas..." (Wiles, 1990). La fuerza de los anuncios despertó todo tipo de apoyos. Polonia se proclamaba como el nuevo modelo de la transición. Sin embargo, dos años después "la Ley General sobre la Privatización de la Industria todavía no había sido expedida...La convertibilidad del zloty tampoco se había emprendido..." (p. 18). La tarea de la reforma había quedado en el papel. Mientras que los documentos y declaraciones oficiales eran prolijos en propósitos, la realidad de las instituciones estatales y los procesos administrativos estaba cada vez más sometida a la incertidumbre e inestabilidad que produce la inmovilidad gubernativa frente al cambio. Las políticas públicas, referentes reales de la acción gubernativa, lejos de describir un trayecto definido de reforma, delineaban una travesía errática y confusa del gobierno polaco. La historia comienza a demostrar que las transiciones pueden ser reversibles. Cumplir con la agenda de prioridades de la modernización aparece como un imposible gubernativo (Hermet, 1993).

El caso polaco no fue sino el campanazo inicial de una situación que cada vez más se ha generalizado. Las tendencias de los gobiernos a hacer reformas por anuncios o por decreto (Crozier, 1990), explican la creciente debilidad de las reformas a los propósitos de cambio de los contrareformadores. Un buen ejemplo en este sentido lo reportan las dificultades que enfrentan los procesos de reforma en Rusia, Rumania y Polonia en Europa del este y Colombia, México y Venezuela en América Latina.

En el escenario de las reformas estructurales las políticas públicas han adquirido nuevos (y muy fuertes) contenidos: en su *función estratégica*, las políticas públicas definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado; concretan las condiciones para traducir los principios de flexibilidad y autonomía en ejes de una acción pública selectiva, eficaz y eficiente; definen cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público, para ser incluidos en la agenda de gobierno; y describen los niveles de homogeneidad y armonía que rigen la gestión integradora de los mercados y las economías nacionales. En su *condición institucional*, las políticas públicas no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública. En su *relación con las estructuras políticas*, las políticas públicas expresan tanto una particular movilidad de las fuerzas políticas, como una dinámica específica de incorporación o exclusión (política, económica y social) de los ciudadanos con respecto a los asuntos

(*) Este trabajo hace parte de un proyecto de investigación sobre la estructuración de las políticas públicas en países con problemas de baja autonomía gubernativa en cinco países de América Latina, que se adelanta en el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes. Por su carácter teórico, expone el modelo a aplicar en la comparación de los países objeto del estudio.

Agradezco los comentarios y sugerencias de Lucía Nieto Huertas, Adriana Marrero, Oscar Oszlak, Carles Ramio, Ulises Rinaudo, Joan Subirats y David Garibay a las versiones preliminares de este trabajo. Los errores y omisiones son de mi entera responsabilidad.

del Estado. Y en su *relación con la sociedad civil*, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación.

El redimensionamiento del Estado plantea una nueva empresa al análisis, estudio y diseño de las políticas públicas: identificar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del Estado, "determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción" (Aguilar, 1992a). Pero la empresa no es homogénea. Existe una gran diferencia entre los países que tienen que hacer mayores esfuerzos para enfrentar los problemas de incapacidad del Estado para cubrir a todo el territorio (problemas de territorialidad) o para lograr que todos los valores y principios institucionales sean conocidos, aceptados y practicados por todos los ciudadanos (problemas de institucionalización del orden), frente a los esfuerzos que deben hacer los países que no tienen estos tipos de problemas. Los problemas de territorialidad y/o de institucionalización del orden que los gobiernos latinoamericanos han tenido que enfrentar en los procesos de descentralización (Rojas, 1993), de reforma a la justicia (Guerrero, 1996), de racionalización administrativa (González, 1996) o de apertura económica (BID, 1996), revelan la existencia de ciertos segmentos del aparato público y de la sociedad civil, cuyos agentes y agencias están, en unos países más que en otros, por fuera del control del gobierno y el propio Estado.

Paradójicamente, en medio del reforzamiento de los poderes presidenciales, los gobernantes tienen cada vez menos grados de autonomía para estructurar sus políticas. No son pocas las dificultades que han enfrentado los gobiernos para limitar el poder de los militares en Chile o Argentina, para erradicar la influencia del narcotráfico en los procesos electorales y en las decisiones públicas en Colombia y México o para darle sostenibilidad a las reformas de la descentralización y la participación popular en Bolivia. Sin embargo, los problemas de territorialidad e institucionalización del orden todavía no parecen ser objeto de preocupación de los modelos convencionales de políticas públicas. Los análisis, estudios y diseños de políticas aparecen determinados por un cúmulo de preocupaciones que se desplazan pendularmente entre el extremo de las visiones instrumentales que privilegian el papel funcional que cumplen las políticas en el "que-hacer" de las organizaciones públicas, y el extremo de los análisis políticos que priorizan el estudio de los flujos decisionales con todo y sus determinantes psicológicos, filosóficos, económicos, culturales, etc. Los modelos convencionales no permiten incorporar al análisis las condiciones e impactos que la existencia de distintos regímenes políticos imponen en la elaboración de las políticas para cada país. Todavía están por explicar las diferencias en la elaboración de las políticas entre los países con regímenes sólidos y estables y los países con regímenes políticos frágiles e inestables. Me refiero a las diferencias de sentido y contenido en la elaboración de las políticas judiciales en Estados Unidos, Italia y Colombia, en las políticas monetarias en Inglaterra, México y Bolivia o en las políticas migratorias en Francia, Portugal y Uruguay, por citar tan solo algunos casos.

Este trabajo se propone presentar un nuevo modelo interpretativo de las políticas públicas para aquellos países en que los problemas de territorialidad e institucionalización del orden reducen los márgenes de autonomía[1] de los gobiernos para estructurar sus políticas. Es decir, los problemas que reducen la capacidad del gobernante para convertir sus intenciones de gobierno en acciones gubernativas. El problema de la autonomía de las políticas no es un problema nuevo. Este problema ya ha sido planteado hace algo más de una década por el trabajo pionero de Oszlak y O'Donell (1982) cuando al abordar los problemas surgidos del "conflicto de políticas" y de las "políticas o tomas de posición de otros actores sociales", muestran cómo las políticas están sometidas a un conjunto de intereses y conflictos que no siempre responden a un interés colectivo ni tampoco están bajo el control del Estado[2].

Se trata de abordar el problema desde una perspectiva bien distinta: desde el régimen político. El objetivo está en proponer un modelo interpretativo para aquellas situaciones en que los problemas originados por los conflictos de políticas y las tomas de posición de otros actores no son coyunturales, sino la expresión estable y permanente de problemas de luchas por el control territorial y la imposición

de instrumentos de regulación y control de la sociedad y las instituciones que son gobernadas. Me refiero más precisamente a un modelo que da cuenta de la manera como se estructuran las políticas públicas en un régimen político caracterizado [estructuralmente] por la fragmentación institucional, la colisión y usurpación de competencias entre niveles y organizaciones públicas, la débil constitución de los partidos políticos como agentes y agencias de producción y movilización política, la proliferación de conflictos que se resuelven por fuera de los canales institucionales establecidos y por la creciente privatización de los bienes e intereses públicos.

Proponer un nuevo modelo interpretativo, en realidad, no es más que un recurso para emprender una tarea de mucho más largo aliento: formular un programa de investigación en políticas públicas para la región, que conecte las teorías y enfoques del Estado con las teorías y enfoques de las políticas públicas. Este es el propósito de largo plazo en el que este ensayo se debe considerar.

Para lograr su propósito el ensayo se divide en cuatro partes. En la primera parte se abordan los elementos conceptuales que buscan dar cuenta del significado y naturaleza de las políticas públicas, así como de las instancias y los mecanismos en que las políticas se producen y reproducen como tales. Dos conceptos se consideran como ejes fundamentales para el propósito. En primer lugar el concepto de ***estructuración de las políticas*** con el que se busca una mayor capacidad explicativa del proceso de producción y despliegue de las políticas públicas. Reivindicando la definición literal de "dar a las partes [de un todo], una estructura determinada" (Diccionario de la Lengua Española, 1979), el concepto de estructuración se propone explicar el proceso mediante el cual un gobernante busca ordenar las partes de una manera tal que sus ideas o intenciones se proyecten como formas, relaciones y significados de gobierno. En segundo lugar el concepto de ***régimen político*** con el que se busca dar cuenta de los elementos que determinan la particular manera de estructuración de las políticas públicas en un país. El régimen político, entendido en su definición más simple de conjunto de condiciones y normas estables y permanentes que determinan o acompañan a un fenómeno permite revelar la tipología de las formas a través de las cuales se organiza y ejerce el poder político en una sociedad (Leca, 1996). Esta definición de régimen establece una clara diferencia con respecto a la noción de sistema político. El sistema político es definido como el ordenamiento que determina las formas y canales de acceso y control ciudadano a la organización y el ejercicio del poder político. Así la gran diferencia radica en que mientras que el régimen define las finalidades y alcances del poder político, el sistema define y opera los medios de acceso y control al ejercicio del poder político.

En la segunda parte se abordan los problemas de la relación entre los regímenes políticos y la estructuración de las políticas. El problema consiste en identificar los elementos que explican la existencia de distintos grados de autonomía que tienen los gobernantes para estructurar sus políticas públicas en cada país. Se parte de considerar los problemas de territorialidad e institucionalización del orden como elementos preponderantes en la diferenciación de los regímenes políticos. En primer lugar permiten dar cuenta de los distintos niveles de relación orgánica[3] que se construyen entre el Estado y la sociedad. En segundo lugar permiten identificar los problemas de estabilidad (inestabilidad) estatal y de estabilidad (inestabilidad) gubernativa como base para establecer una tipología de regímenes políticos. Y en tercer lugar permiten identificar los distintos niveles de autonomía que le corresponden para cada tipo de régimen político.

En la tercera parte se identifican los distintos elementos que determinan los procesos de estructuración de las políticas para un régimen político. La estructuración de las políticas públicas aparece determinada por la manera particular como los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; por la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad; por el grado en que la distribución del poder en las unidades del Estado y la sociedad se distorsionan en poder burocrático que emerge para interferir la consecución de los objetivos de gobierno y con ellos las relaciones entre gobernante y gobernados; y

por el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno.

Finalmente, en la cuarta parte se expone el modelo básico con el cual se propone una primera aproximación para explicar y comprender los procesos de estructuración de las políticas en países que como Colombia tienen un muy bajo grado de autonomía gubernativa para traducir sus ideas en acciones de gobierno. El trabajo se cierra con algunas reflexiones en torno a las más importantes implicaciones del modelo que se propone.

1. El problema conceptual: las políticas públicas y la estructuración de políticas públicas

Desde finales de la década del cincuenta las preocupaciones por las políticas públicas se han enmarcado en dos grandes vertientes interpretativas. En la primera se encuentran los análisis, estudios y diseños orientados a la *acción*. Se trata de la vertiente en donde el significado, naturaleza y consistencia de las políticas públicas están subordinados por el objetivo de contribuir a la mejora de las decisiones públicas en el corto y el largo plazo (Meny y Thoenig, 1992). Desde los aportes pioneros de Harold Lasswell, la interacción entre los expertos en políticas y los medios gubernamentales se plantea como una condición para avanzar en lo que para su momento se llamó las ciencias de políticas. La creencia respecto a la elevada correlación que existe entre el conocimiento de la acción y la mejora de las actuaciones gubernamentales, hizo que se difundiera muy rápidamente la idea de que los expertos tenían la función de contribuir al funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera práctico a corto plazo (Meny y Thoenig p. 53) [4].

En la segunda vertiente se encuentran los análisis, estudios y diseños cuyas preocupaciones más recurrentes están en la consideración de los problemas que surgen en torno al mayor o menor grado de racionalidad que existe en la formación y trazado de las políticas públicas. Las respuestas a este tipo de desafíos han conducido las preocupaciones por dos caminos distintos. El primero, está marcado por la convicción de que las políticas públicas están regidas por una construcción secuencial del tipo Fines/Medios/Productos/Impactos, que es muy poco interferida por los intereses de los tomadores de decisiones y las burocracias en las organizaciones públicas. El segundo camino está determinado por el convencimiento de que los trazados de políticas están regidos por una actitud más incrementalista, basada en una relación ensayo-error (Rudolph y Hoeber, 1984) [5].

Las consecuencias del "encerramiento" de las vertientes hacia la búsqueda del mejor funcionamiento de las organizaciones públicas o hacia el esclarecimiento de los grados de racionalidad presentes en la elaboración de las políticas, no son de poca monta. La primera consecuencia establece que los estudios, análisis y diseños están cada vez más sometidos a una curiosa anomalía: en el estudio de las políticas públicas no hay consenso en torno a cual es su objeto de estudio. Los responsables (investigadores, analistas y formuladores) no sólo están divididos por las metodologías, sino también por la definición misma de sus objetos de estudio. Al pluralismo de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de disciplina en el que hallamos términos recurrentes como *policy studies, policy sciences, policy analysis* o simplemente *public policy* (Regonini, 1991).

La segunda consecuencia plantea la separación que se ha producido entre los estudios sobre las políticas y los estudios sobre el Estado (Muller, 1985). La consideración de los problemas del Estado y el régimen político no parecen ser un problema relevante para el estudio, el análisis o el diseño de las políticas públicas. Esto sin considerar los problemas que trae el hecho de que las preocupaciones por la ejecución se han traducido en una separación entre el conocimiento que se obtiene *del* proceso de la política pública y el conocimiento que se obtiene *en* el proceso de la política pública. Mientras que el conocimiento *del* proceso se considera como una "empresa de teoría positiva que describe, define, clasifica y explica los elementos a través de los cuales un sistema político, elabora y desarrolla las decisiones

relativas a asuntos públicos, las políticas públicas", el conocimiento *en* el proceso se concibe como "la tarea de incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión, con el propósito de mejorar la decisión pública" (Aguilar, 1992b).

La tercera consecuencia plantea cuan generalizado es el convencimiento de que es la libre fuerza e intencionalidad de los que gobiernan las organizaciones, en las alturas del poder, la que define el sentido y contenido de las políticas públicas. Esto supone admitir que la burocracia y el poder burocrático de los niveles medio e inferior de las organizaciones públicas, no sólo no interfieren ni distorsionan la estructuración de las políticas públicas, sino que en la estructuración de las políticas públicas tampoco se presentan problemas de territorialidad o institucionalización del orden. Pareciera que las políticas públicas se pueden concebir y desenvolver *independientemente (!!!)* de las estructuras en donde se producen. Esto supone admitir que las políticas pueden prosperar en las organizaciones públicas sin estar necesariamente conectadas con el régimen político que las fundamenta. Las políticas públicas parecen ajenas a los problemas de autonomía que tienen los gobernantes frente a las organizaciones en que se desempeñan, frente a otras autoridades, frente al conjunto del aparato estatal y frente a la sociedad civil. La perspectiva no podría ser peor. Las políticas públicas aparecen desprovistas de conflicto. Se cree que los gobernantes no requieren de la aplicación de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr que las políticas puedan atravesar al aparato público y producir los resultados esperados en los territorios.

1.1 Estado, gobierno y políticas públicas: preguntas básicas en torno a una relación orgánica

En su estudio sobre las políticas públicas en España, Joan Subirats afirma que "la vis atractiva del análisis de políticas públicas procede ante todo de su capacidad de superar planteamientos formalistas-institucionalistas, de su capacidad para explicar 'en lo concreto' el campo y las limitaciones de los procesos de actuación de los poderes públicos" (Subirats, 1992). Con el propósito de analizar el "policy style" [6] español, que no se preocupara tanto de "las características propias de las instituciones, de la normativa o de los grupos presentes, como sí de considerar aquellos aspectos que resulten relevantes o significantes con respecto a la adopción y puesta en marcha de una política pública", Subirats utiliza un modelo que busca situar el caso español en una tipología de estilos nacionales propuesta por un cuadrante que trabaja sobre cuatro grandes categorías: (i) las relaciones de consenso; (ii) las relaciones de imposición; (iii) los planteamientos que anticipan problemas; y (iv) los planteamientos reactivos ante problemas (p25). En su estudio, Subirats demuestra cómo el predominio de criterios estrictamente incrementalistas y de una actitud de no "tensionar" las relaciones, se han traducido en el predominio de un estilo reactivo en la formación de las políticas, basado en unas relaciones de consenso restringidas a unos pocos (p118).

Pero la enfermedad no está en las sábanas. El estilo reactivo y el consenso de pocos, no está precisamente en la naturaleza jurídica y funcional o en el posicionamiento coyuntural de cada uno de los actores que participan en los procesos político-institucionales. Quizá uno de los mayores aportes del estudio de Subirats consiste en sugerir que el carácter reactivo y consensual en la formación de políticas en España, proviene de la naturaleza misma de su régimen político y de la particular manera como el régimen ha evolucionado en el conjunto de relaciones Estado-Sociedad Civil-Mercado. ¿Por qué precisamente el régimen político es la instancia que determina el carácter reactivo y consensual en la formación de las políticas en España?. Lo que en principio aparece como una tímida sugerencia, en realidad debe considerarse como el punto central del debate sobre la formación de las políticas públicas. ¿Cuáles son los elementos que determinan la centralidad o no del régimen político en la formación y desarrollo de las políticas públicas en otros países cuyas relaciones Estado-Sociedad-Mercado han evolucionado de manera distinta de la española?...

i) Estado-régimen político-aparato estatal: ¿Dónde se producen y estructuran las políticas públicas?

Por su naturaleza el régimen político se define como la instancia en donde se producen y cohesionan "el conjunto de normas y procedimientos permanentes y estables que regulan la organización y el ejercicio del poder político y que estructuran las relaciones entre el estado y la sociedad" [7]. A diferencia del régimen político, el sistema político se define como la instancia que determina las formas y canales de acceso de los ciudadanos a los cargos públicos; establece las características de los ciudadanos que pueden tener o no ese acceso; define los recursos y estrategias que pueden utilizar para ganar tal acceso y establece los mecanismos que aseguren su adecuado control. El sistema político está conformado por una serie de subsistemas a través de los cuales se establecen y desarrollan los mecanismos e instrumentos de acceso y control al poder estatal. Estos subsistemas son: el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de registraduría, el sistema de control, etc.

Cuatro grandes razones justifican la centralidad del régimen político en el conjunto de relaciones Estado-aparato estatal-sociedad. Primero, el régimen político es la instancia que le confiere corporeidad e identidad (propia y particular) a la idea abstracta del Estado, bajo la forma de aparato estatal. El régimen político imprime los rasgos de estatidad que han de caracterizar a las instituciones y al sistema objetivo de instituciones del Estado y define los contenidos que las diferencia de las demás (Oszlak, 1978). Segundo, el régimen político le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretejen en torno del Estado y la sociedad. Define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales. Por una parte, bajo la forma del *ordenamiento constitucional*, establece los principios, códigos y normas específicos que ordenan y regulan una sociedad particular. Y por otra, bajo la forma de *ordenamiento institucional*, establece los principios que dan fundamento a una particular especialización funcional y una estructuración jerárquica del poder que han de regir y regular la acción institucional del Estado. Tercero, el régimen político permite que el Estado se proyecte como un generador de orden interno y externo. Interno, porque le imprime principios de unidad a las instituciones estatales como representación del Estado. Externo, porque es el factor de cohesión de las estructuras y principios reguladores que rigen la vida en sociedad, para mantener el equilibrio global de la sociedad como una unidad relativamente armónica. Y cuarto, el régimen político se constituye en la instancia a través de la cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar las decisiones; asigna competencias para comprometer, asignar y aplicar los recursos públicos (humanos, técnicos y financieros); establece los controles y fija las modalidades y los márgenes de participación decisional y/o fiscalizadora de los ciudadanos y las comunidades.

El régimen político define las instancias, grados y escalas en que se producen y estructuran las políticas públicas. Establece los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal, al momento en que especifica la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal. La indicación de jerarquías define la ruta crítica que deben seguir las decisiones y acciones que guían la acción estatal. Los principios organizacionales, precisan los elementos que han de inspirar y dirigir las estructuras, funciones y procedimientos en los organismos y entidades del Estado. Las relaciones de poder determinan los grados de subordinación que rigen a las autoridades de política pública. Las políticas públicas son la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. Ponen en evidencia la naturaleza y la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno.

Pero el régimen político no sólo fundamenta la producción y estructuración de políticas. También imprime sentido normativo y contenido valorativo a las políticas en su papel de vehículo de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad. Por una parte, imprime sentido normativo porque a través de normas y procedimientos estables y permanentes fundamenta el papel de las políticas en la búsqueda de un determinado comportamiento político y social que progresivamente se interiorice como

norma en la sociedad y en el Estado. Por otra imprime contenido valorativo, porque da visibilidad al hecho de que la inducción a los comportamientos no es neutra. Una elección de política significa la elección de una opción de sobre un conjunto de alternativas de política. Sentido normativo y contenido valorativo hacen que las políticas públicas no solamente encarnan y concretan la función gubernativa. Más estructuralmente, desde el régimen político, las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego de un ***proyecto de dirección política*** del Estado y la sociedad que se gobierna y un ***proyecto de dirección ideológica*** acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa.

Aceptar que el régimen político fundamenta la producción y estructuración de las políticas públicas tiene una doble implicación. Primera, se acepta que ***las políticas públicas dan cuenta de un determinado grado de conflicto en la sociedad***. Las políticas revelan una particular dinámica de exclusión o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados. Señala a quienes se orienta la acción estatal y expone las razones, evidenciando una determinada correlación de fuerzas presentes en la sociedad. Y segunda, se acepta que ***las políticas públicas expresan el grado de control que tiene el gobernante sobre el aparato estatal***. Basta pensar que la definición y puesta en marcha de una decisión y su posterior conversión en política pública, requiere de la aplicación, en una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr que permee al aparato y se interiorice en la sociedad. Conflicto político y control organizacional, ponen de presente la naturaleza crítica de las políticas públicas. Son el instrumento a través del cual se pone en marcha y se imprime una velocidad a la maquinaria gubernativa.

ii) Estado-Sociedad: ¿Qué define la naturaleza pública de las políticas públicas?

El llamado de Pierre Muller (1985) sobre la urgencia de "integrar el análisis de las políticas en una concepción más desarrollada de las relaciones Estado-sociedad, de modo que las teorías del Estado se beneficien de su acceso a lo público", impone dos grandes desafíos. Primero, plantea la importancia que tiene la tarea de preguntarse qué constituye lo público de las políticas públicas. Y segundo la tarea de esclarecer la naturaleza pública de las políticas públicas a partir de la relación Estado-sociedad, reafirma el valor interpretativo que tiene abordar las políticas públicas desde el régimen político. Lo público no sólo tiene fuerza explicativa, sino además que es un valor inherente a la acción del gobernante sobre la sociedad y las instituciones que gobierna.

Vista desde el régimen político, la naturaleza pública de las políticas públicas está definida por la confluencia de dos elementos básicos: La existencia de una ***razón colectiva***, que se construye a partir de la existencia de las redes mínimas de solidaridad y las pautas mínimas de organización que fundamenta la existencia de una sociedad; y la existencia de una ***razón estatal***, que se construye a partir de la existencia de un principio mínimo de territorialidad, un sentimiento de ciudadanía y un orden institucional básico, que fundamentan la existencia de un Estado [8].

La interacción (armónica o conflictiva) de lo colectivo y lo estatal da origen a un complejo de racionalidades e intereses cuya naturaleza está definida por la existencia de un fin orgánico que los vincula como Estado en movimiento y como sociedad en movimiento. Lo público es el campo en que ese complejo de racionalidades e intereses se constituye y evoluciona con dinámica propia y particular. *Allí donde el Estado en movimiento interactúa con la sociedad en movimiento, allí se constituye lo público*. Lo privado, emerge como acción diferenciada de lo colectivo con respecto a lo estatal. Mientras que lo público se explica por la adición de lo colectivo y lo estatal, lo privado se explica por la diferencia entre uno y otro.

Lo público, como interfase entre lo colectivo y lo estatal, requiere de un orden jurídico e institucional que lo fundamente. A partir de las transacciones, acuerdos y representaciones que se configuran en el régimen político, la particular dinámica en que interactúan lo colectivo y lo estatal define las instancias e instrumentos que dan fundamento a lo público (v.g. el derecho público). Esto es,

las instancias e instrumentos a través de los cuales el ejercicio de poder público institucionalizado se extiende en la sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva (con respecto al poder estatal y al poder privado) [9].

Aguilar muestra cómo el ámbito de lo público rebasa las restricciones individuales, privativas de los sujetos, para concernir a lo que es accesible y lo que está disponible para todos los individuos de una asociación política o en su condición de ciudadanos. Lo público, sostiene Aguilar, es lo diverso de los individuos, pero no lo adverso a ellos; en vez de mortificar libertades, cálculos y beneficios, debe ser su garantía, respaldo y extensión general. El ámbito de lo público es el campo de interacciones e interpelaciones en el que los individuos adquieren el carácter de ciudadanos, en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas (Aguilar, 1992b, p24). Rawls (1994) afirma que "la razón pública no sólo gobierna el discurso público electoral en la medida en que los asuntos tratados impliquen cuestiones fundamentales, sino que también rigen el modo en que los ciudadanos han de votar sobre esas cuestiones" (p7). La naturaleza pública de las políticas públicas, emerge del hecho simple y crucial: las políticas públicas son el campo en donde la relación de gobierno entre lo colectivo y lo estatal se expresa como una unidad orgánica.

iii) Poder ejecutivo, poder legislativo o poder judicial: ¿cuál es el ámbito particular en donde se producen y estructuran las políticas públicas?

La naturaleza pública de las políticas públicas hace que su simple adscripción al régimen político no resulte suficiente. La aceptación de las políticas como instancia preferencial de relación entre lo colectivo y lo estatal, exige precisar los ámbitos de poder público en que se desenvuelven las políticas públicas. ¿Una sentencia de un juez o una ley del Congreso, pueden ser políticas públicas?. El carácter de promotor o garante que una sentencia o una ley pueda tener en torno a los intereses y libertades de los individuos, permitiría su definición como política pública o como política de Estado. Sin embargo, tal carácter debe ser interpretado como el ejercicio soberano de un acto judicial (en el caso de la sentencia) y de un acto legislativo (en el caso de la ley), a través de los cuales el Estado reafirma y ejerce su papel como rector del orden social y su soberanía e independencia con respecto a la sociedad. Las leyes y sentencias, lejos de ser políticas públicas, establecen y delimitan el marco y señalan los límites en que se deben desenvolver las políticas públicas. La sentencia es al juez y la Ley al legislador, lo que las políticas públicas son al gobernante.

Por su naturaleza, el gobierno no es un atributo asociado a la legitimidad de las instituciones, ni un poder por sí mismo. Michel Foucault, en su célebre ensayo sobre la gubernamentalidad (1981), afirma que gobernar consiste en la capacidad que tiene un gobernante para ***disponer*** las cosas para conducirlas a un fin conveniente para cada una de ellas. Esto es, la capacidad para seleccionar, jerarquizar y apropiar las cosas en un orden determinado. Foucault aclara que "...no se trata de oponer cosas a personas, es necesario puntualizar que por "cosas" se entiende aquel complejo constituido por los hombres y las cosas. Por tanto las cosas de las que debe ocuparse el gobierno son los hombres, pero en sus relaciones, imbricaciones con esas otras cosas que son las riquezas, los recursos, los medios de subsistencia, el territorio, ciertamente con sus fronteras, sus ciudades, su clima, su sequedad, su fertilidad; son los hombres en sus relaciones con los usos, costumbres, modos de hacer...". (p15). Al rescatar de la filosofía política clásica la metáfora del gobierno del navío, Foucault recuerda que gobernar un navío "...significa por supuesto ocuparse de los marinos, pero también de la nave, del cargamento; gobernar la nave significa además tener en cuenta los vientos, los escollos, las tempestades; esto es lo que caracteriza el gobierno del navío: poner en relación a los marineros con la nave que debe ser salvada, con el cargamento que es preciso conducir a puerto, y todo ello manteniendo la relación con sucesos tales como los vientos, los escollos, las tempestades..." (p21)

Las políticas públicas proyectan en el ejercicio de gobierno toda su potencia. Más allá de los saberes técnicos, las políticas públicas ponen al descubierto la capacidad y habilidad gubernamental para identificar y manejar adecuadamente las fuentes formales e informales del poder o para estructurar

una agenda que sea capaz de señalar un norte a la sociedad y las instituciones que se gobiernan, y de convocar a los agentes y agencias claves para avanzar en la dirección deseada. El ejercicio de gobierno y su consecuente traducción en la estructuración de políticas tiene lugar a nivel de las estructuras políticas y de las relaciones de poder, autoridad y liderazgo que de ellas se derivan. Poder, autoridad y liderazgo no son fuerzas complementarias. Son fuerzas que se originan y cumplen en escenarios de permanente tensión y confrontación política e institucional. El poder se funda en la preservación de las instituciones, la autoridad se funda en la exigencia de innovación y el liderazgo en la capacidad del individuo para identificar los momentos críticos de la coyuntura y orientar a la sociedad y las instituciones en una dirección determinada. Así, mientras que el poder busca mantener lo establecido, la autoridad tiende a subvertir el orden establecido y el liderazgo define las intensidades con que el poder mantiene lo establecido o la autoridad lo subvierte.

La consistencia, velocidad e intensidad en la definición y los usos de las decisiones y operaciones que desarrollan la función gubernativa están determinadas por la direccionalidad, intensidad y dinámica que las estructuras políticas y las relaciones de poder, autoridad y liderazgo imponen sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad. La acción gubernativa no sólo depende de la existencia de una determinada distribución centralizada o descentralizada del poder, que rige los procesos de toma de decisión y producción de las políticas públicas. También está determinada por la manera como se entrelazan las entidades, los propósitos y mecanismos institucionales y los intereses individuales al movilizar el gobierno. Finalmente, la función gubernativa no está regida por una razón administrativa. Lo está por una razón política. Las visiones administrativistas consideran que la función gubernativa se cumple dentro de la lógica aséptica de la "intelección", en donde se presupone que "la acción estatal puede subordinarse a la técnica administrativa y que el comportamiento organizacional puede dirigirse al logro de determinados fines, eligiendo para ellos los medios más racionales" (Oszlak, 1994). Esta consideración parte de los supuestos de que el Estado es neutro y que en sí mismo el aparato estatal está desprovisto de intereses y contaminantes; que los decisores y ejecutores de las políticas tienen pleno control sobre la orientación y operación del aparato público; que hay perfecta sincronía entre medios y fines; y que la información es un recurso abundante y disponible. Sin embargo, el ejercicio de gobierno, y en su interior la estructuración de las políticas públicas, se juega bajo una dinámica "interactiva". Esto es, que presupone que la acción estatal es esencialmente el producto de **transacciones** entre partes (por arreglos y conciliación de intereses), donde la consecución del interés individual de cada uno busca realizar el fin colectivo que los vincula (Oszlak, 1994, p8). La noción transaccional, parte de considerar que el Estado no es neutro y que el aparato estatal encarna la permeabilidad del interés público por el interés privado; que los decisores y ejecutores públicos no tienen todo el control sobre las variables que intervienen; que no existe sincronía entre fines y medios; y que la información es un recurso escaso y una fuente de poder. La operación de la política sobre el conflicto tiende a develar los intereses en juego.

1.2 Políticas públicas y estructuración de políticas: tres definiciones básicas

i) Las definiciones macro y micro de las políticas públicas

En medio de las dificultades para definir los objetos de estudio de las políticas, ha ido ganado terreno una visión que define las políticas como el vector que sintetiza el conjunto de proposiciones, decisiones y operaciones dinámicas e interdependientes entre actores políticos, sociales e institucionales, a través de las cuales se busca desde el gobierno imprimir un determinado rumbo a la sociedad y el Estado que se gobiernan. Desde los aportes de Dye (1975), para quien las políticas son todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer (Regonini, 1991), hasta la propuesta de Oszlak y O'Donell según la cual las políticas se definen "como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil" (p 81), las políticas

dan cuenta de la mayor o menor intensidad con que los gobiernos y dirigentes públicos aplican los recursos a su disposición con el propósito de influir sobre la evolución de los acontecimientos.

Sin embargo, consideradas desde el régimen político las políticas públicas adquieren una doble connotación. Por una parte, desde una perspectiva macro, ***las políticas públicas se definen como el rasgo gubernativo de todo régimen político***. Es decir como el ***atributo*** (en su forma conceptual) y el ***dispositivo*** (en su forma institucional) que un régimen político le confiere a un gobierno para gobernar. Las políticas constituyen un atributo por el poder simbólico que entrañan y son dispositivo por el carácter operativo que llevan implícito. Las políticas son el recurso a través del cual la función gubernativa hace que la interacción orgánica entre el Estado, el régimen político y el aparato estatal se exprese y cumpla dentro de un orden establecido.

Por otra parte, desde una perspectiva micro, ***las políticas públicas se definen como un curso de acción gubernativa***. La consideración de cada término nos permite una mayor claridad. Si se acepta que la noción de curso se define como "la dirección que sigue una cosa al moverse" y la noción de acción se refiere a la "facultad de actuar", se tiene que una política pública es la dirección que sigue un Estado al ejercer la facultad de gobernar. En cada una de las instancias de gobierno, las políticas públicas se constituyen en el referente crucial que fundamenta su razón de ser gubernamental en la acción estatal y la acción pública. Es decir, que los gobiernos (vía las políticas) hacen que la interacción orgánica entre el Estado y la Sociedad se exprese y cumpla con un propósito definido.

ii) La estructuración de políticas

La estructuración de las políticas públicas se define como el proceso mediante el cual un gobernante busca que las intenciones de gobierno adquieran y proyecten las ***formas, relaciones y significados*** gubernativos sobre las instituciones y la sociedad que gobierna. Las formas, relaciones y significados gubernativos no son universales. Son construcciones particulares a través de las cuales el gobernante ejerce el gobierno: ***formas*** que establecen referentes comunes de acción a los funcionarios y los ciudadanos sobre un tema o problema específico; ***relaciones*** que establecen los campos temáticos u operacionales de interacción de los individuos, y ***significados*** que definen códigos de comunicación y buscan llenar de contenido los móviles de la acción gubernativa. La estructuración de las políticas comprende, entonces, dos grandes momentos: ***la formación de las políticas y el trazado de políticas***. La formación de las políticas, da cuenta de los distintos elementos y factores que intervienen para que una decisión política se produzca y tenga una dirección bien determinada. El trazado de las políticas, comprende el trayecto que va desde la formalización de la decisión política y su traducción en un enunciado de política pública hasta su despliegue sobre los territorios. Como se puede observar, el límite entre los procesos de formación y trazado está dado por la toma de decisión política.

La formación de las políticas da cuenta de la existencia de un complejo de decisores y operadores (colectivos y estatales), que se pone en movimiento, con mayor o menor intensidad, de acuerdo con una decisión gubernamental de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios. Las formación de las políticas debe ser comprendida como el proceso a través del cual los gobernantes buscan generar una combinación de fuerzas tales que permitan potenciar, movilizar, encauzar y dirigir voluntades y recursos hacia el logro de un propósito común (político, económico y/o social). Por su parte, el trazado de políticas se define como el proceso continuo mediante el cual un gobernante busca: "inducir la puesta en orden territorial de las estructuras, los elementos y las situaciones que requiere el propósito de activar, movilizar y orientar recursos y voluntades hacia el logro de un objetivo de desarrollo predefinido". En cuanto puesta en orden territorial, la noción de trazado de políticas cumple un doble propósito. Por una parte, permite a los involucrados ajustar sus operaciones e instrumentos a los intereses, presiones y dinámicas políticas e institucionales en que se desenvuelve el trazado de políticas públicas. Y, por otra, posibilita que se pueda identificar y disponer los frentes de acción institucional

necesarios para superar las restricciones relevantes, de una manera tal que sea posible alcanzar el objetivo que se haya predefinido.

iii) Las condiciones básicas para la estructuración de políticas

Las políticas, en su proceso de estructuración, siguiendo a Majone (1992), deben cumplir con las siguientes tres condiciones básicas. En primer lugar, las políticas públicas deben reunir **evidencia**. Esto es, que deben estar fundamentadas por todos los elementos y pruebas de información y análisis que permitan la identificación e interpretación de los procesos políticos, sociales e institucionales más relevantes para la estructuración de la política pública. La información adecuada y oportuna se constituye en un elemento crucial en el proceso de estructuración. Es el componente que da cuenta de qué tan bien posicionados se encuentran los altos funcionarios y sus asesores frente a sus propósitos de gobierno y frente a una realidad social cambiante y conflictiva.

En segundo lugar, las políticas deben tener **capacidad argumental.** Es decir, que deben ser coherentes y consistentes. Deben poseer la fuerza y contundencia necesarias para exponer y contrastar los distintos elementos políticos, económicos, sociales e institucionales que permitan identificar los caminos y opciones de política posibles. La necesidad de incorporar inteligencia al proceso, bien sea a través de la recuperación del conocimiento producido o bien mediante la producción de conocimiento nuevo, se constituye en el elemento transaccional básico de la producción de las políticas. Es el componente que no sólo busca mejorar los contenidos concretos de la información e interpretación, sino también generar los ámbitos de gestión y negociación de intereses y recursos organizacionales que, en busca de acuerdos y consensos, establece las condiciones previas, en el sentido de que abona el terreno, para la estructuración de las políticas.

Y en tercer lugar, las políticas deben tener **poder persuasivo.** Es decir, la capacidad que permita asegurar la trascendencia de las políticas públicas en las estructuras políticas, económicas, sociales e institucionales que fundamentan el orden social. En la dinámica del comportamiento organizacional, la existencia de escenarios abiertos de definición de las políticas públicas implica que la observación completa de la evidencia y una excelente capacidad argumental, se constituyen en el fundamento primario de la capacidad de persuasión de las políticas como recurso para movilizar el Estado y su aparato estatal.

2. Regímenes políticos y estructuración de políticas públicas: La autonomía de las políticas en los distintos tipos de regímenes políticos

La relación entre los regímenes políticos y los procesos de estructuración de las políticas públicas se plantea a partir de la relación de correspondencia que existe entre los distintos tipos de regímenes políticos y los distintos grados de autonomía que tienen los gobiernos en la estructuración de las políticas públicas. La hipótesis se desarrolla a través de tres grandes consideraciones. En primer lugar, las nociones de territorialidad e institucionalización del orden se constituyen en los elementos claves para diferenciar los regímenes políticos. El argumento central establece que *los distintos grados de territorialidad e institucionalización del orden ponen en evidencia los distintos grados de relación orgánica que se establecen entre el Estado y la sociedad en cada país. La existencia de distintos grados de relación orgánica entre Estado y sociedad exigen distintas maneras de organización y ejercicio del poder político. Es decir distintos regímenes políticos*. En segundo lugar los conceptos de estabilidad (inestabilidad) estatal y de estabilidad (inestabilidad) gubernativa, en la medida que son referentes concretos de los problemas de territorialidad e institucionalización del orden, permiten establecer los rasgos característicos de un régimen político para cada caso. El argumento central establece que para *un determinado grado de estabilidad (inestabilidad) estatal y estabilidad (inestabilidad) gubernativa corresponde un determinado tipo de régimen político*. Y en tercer lugar, los conceptos de unidad de poder político institucionalizado y de unidad de acción institucional,

referentes de los problemas específicos de estabilidad (inestabilidad) estatal y/o gubernativa para cada tipo de régimen político, se constituyen en los elementos claves para abordar el problema de la autonomía del Estado con respecto a la sociedad y del gobernante con respecto a los gobernados. La autonomía de las políticas públicas no es otra cosa que la concreción en la función gubernativa de la autonomía relativa del Estado con respecto a la sociedad y los mercados. El tipo de régimen político es definitivo en la traducción de la autonomía del Estado en la autonomía de las políticas públicas. El argumento central plantea que *si la autonomía del Estado está estructuralmente sujeta a la particular configuración del régimen político, los distintos grados de autonomía de las políticas también estarán estructuralmente ligados a la existencia de distintos tipos de régimen político*.

2.1 Elementos para la diferenciación de los regímenes políticos

i) Territorialidad e institucionalización del orden: Elementos para diferenciar los regímenes políticos

Territorialidad e institucionalización del orden se constituyen en los ejes claves de relación orgánica entre el Estado y el régimen político. La territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada. Por su parte, la institucionalización del orden define la producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva (Oszlak, 1992).

La territorialidad, como campo relacional, se constituye a partir de tres grandes campos de relación social: Primero el campo de las articulaciones donde se concretan las formas institucionalizadas (como por ejemplo, la moneda, los impuestos) de cohesión y validación social a través de las cuales los individuos se encuentran en un ámbito de interacción común. Esto es, el ámbito en donde no sólo emergen los sentimientos de nacionalidad, ciudadanía y solidaridad social, sino en donde la atomización de los individuos (como agentes económicos) es superada por su articulación (como agentes políticos y sociales) mediante el ejercicio de la constitución y las leyes; segundo el campo de las jurisdicciones, que precisa la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimita las competencias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo, militar, etc.); y tercero el campo de las regulaciones, en donde se concreta la aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal, con el propósito de imprimirle un determinado rumbo a los procesos políticos, económicos y sociales, en una formación social determinada.

La territorialidad no sólo da cuenta de los dispositivos a través de los cuales el Estado cubre a la nación y ésta cubre a todo el territorio. También establece los principios de **cohesión interna** que rigen al Estado en su relación con la sociedad y los mercados. Más que revelar desajustes en el sistema político, los problemas de territorialidad, como problemas de cohesión interna, ponen en evidencia la existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político [10].

La institucionalización del orden se constituye a partir de dos grandes procesos. Por una parte como el proceso mediante el cual los principios y valores que dan fundamento a las instituciones son conocidos, aceptados y practicados regularmente, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso. El grado de institucionalización está dado por la capacidad que tienen los principios y valores institucionales para mantener la unidad del poder político y la cohesión del aparato estatal por encima de las tensiones y conflictos de la sociedad (O'Donnell y Schmitter, 1991). Y por otra, como el proceso mediante el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad en sus estructuras, funciones y procedimientos. El grado de institucionalización está determinado por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones estatales

en sus estructuras, funciones y procedimientos (Huntington, 1991). La institucionalización del orden concreta las formas de interacción de los individuos, como relaciones de consenso o represión. Es el campo de encuentro entre dominación y hegemonía. La institucionalización del orden también define los principios de **cohesión externa** que rigen al Estado en su relación con la sociedad, los mercados y otros Estados. Antes que revelar problemas de eficiencia administrativa, los problemas de cohesión externa, como problemas de institucionalización del orden, ponen en evidencia la irrupción incontrolada e incontrolable de una multiplicidad de formas, instancias e instrumentos paralelos a las formas, instancias e instrumentos institucionales del Estado en la regulación y control de la vida en sociedad.

ii) Estabilidad/Inestabilidad Estatal y Estabilidad/Inestabilidad Gubernativa: Hacia una tipología de regímenes políticos

El par territorialidad e institucionalización del orden adquiere su mayor visibilidad cuando se expresa a través de los problemas de estabilidad o inestabilidad del Estado y de estabilidad o inestabilidad del gobierno. Mientras que los problemas de estabilidad estatal están asociados a las dificultades para mantener la territorialidad del Estado y del gobierno, los problemas de estabilidad gubernativa están relacionados con la incapacidad para asegurar la institucionalización del orden. Si se considera la situación en un cuadrante, se tiene que en el margen superior izquierdo (territorialidad total [TT] e institucionalidad completa [IC]) se ubican aquellos países caracterizados por estabilidad estatal y estabilidad gubernativa; en el margen superior derecho (territorialidad total e institucionalidad incompleta[II]) se ubican los países con estabilidad estatal e inestabilidad gubernativa; en el margen inferior izquierdo (territorialidad parcial [TP] e institucionalidad completa) se ubican los países con inestabilidad estatal y estabilidad gubernativa; y en el margen inferior derecho (territorialidad parcial e institucionalización incompleta) se ubican los países que tienen en la inestabilidad estatal y la inestabilidad gubernativa a su principal característica.

TT/IC Estabilidad estatal con estabilidad gubernativa	TT/II Estabilidad estatal con inestabilidad gubernativa
TP/IC Inestabilidad estatal con estabilidad gubernativa	TP/II Inestabilidad estatal con inestabilidad gubernativa

No obstante, resulta necesario aclarar que si bien desde el punto de vista analítico se pueden considerar países con inestabilidad estatal y estabilidad gubernativa, en la realidad estos casos no pueden ser considerados debido a que aún en las condiciones de la más feroz dictadura (que indicaría una situación de inestabilidad estatal con estabilidad gubernativa), sin territorialidad total no puede haber institucionalización completa del orden. Más precisamente sin control territorial, un Estado ni un gobierno pueden asegurar la institucionalización del orden social.

La consideración del par Territorialidad e Institucionalización del Orden, a la luz de los problemas de estabilidad/inestabilidad estatal y estabilidad/inestabilidad gubernativa, permite establecer una tipología de los regímenes políticos que rigen a los distintos países:

a. Países de Régimen Político Tipo I. Hace referencia a aquellos casos en donde la *territorialidad es total* y la *institucionalización del orden es completa*. Se trata de países en donde el Estado cubre a toda la nación y ésta llega a todo el territorio y la institucionalidad es conocida, aceptada y practicada por toda la sociedad (incluso por aquellos a quienes la propia institucionalidad excluye como parte del ordenamiento). Por ello tienen estabilidad política y alta valoración económica

y social. Nos referimos aquí a los países cuya principal característica es la estabilidad estatal acompañada de estabilidad gubernativa. Se trata de regímenes en los que el Estado y el gobierno tienen una elevada capacidad para mantener, tanto la unidad del poder político institucionalizado como la unidad de acción de sus instituciones (Estados Unidos, Alemania, Suiza, Suecia o Francia).

b. Países de Régimen Político Tipo II. Hace referencia a aquellos casos en donde *la territorialidad es total y la institucionalización del orden es incompleta*. Se trata de aquellos países en donde el Estado cubre a toda la nación y ésta llega a todo el territorio, pero la institucionalidad presenta fisuras tales que hacen que no todas las instituciones públicas sean conocidas, aceptadas y practicadas por la sociedad. Por ello no todas las instituciones son estables políticamente y valoradas económica y socialmente. Hacemos referencia a los países cuya principal característica es la estabilidad estatal con inestabilidad gubernativa. Se trata de regímenes en los que el Estado tiene capacidad para mantener la unidad del poder político institucionalizado, pero el gobierno no la tiene para mantener la unidad de acción de sus instituciones (Italia, Argentina, Chile, Portugal).

c. Países de Régimen Político Tipo III. Hace referencia a aquellos casos en donde la *territorialidad es parcial* y la *institucionalización del orden es incompleta*. Se trata de países en donde el Estado no cubre a toda la nación y ésta no llega a todo el territorio, y en donde la institucionalidad presenta fisuras que hacen que sólo unas pocas instituciones sean conocidas, aceptadas y practicadas por unos pocos miembros de la sociedad. Las instituciones no son estables políticamente ni valoradas económica y socialmente. Hacemos referencia a los países cuya principal característica es la fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa. Aquí el Estado y el gobierno no son capaces de mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones (Colombia, México, Bolivia o Perú).

2.2 El problema de la autonomía de las políticas públicas

i) De la autonomía de Estado a la autonomía de las políticas públicas

Desde los aportes de Nicos Poulantzas, el problema de la autonomía de las políticas está marcado por la separación del Estado con respecto a la sociedad. Para Poulantzas, la autonomía relativa del Estado está referida a los dos atributos fundamentales de su relación con los ciudadanos. Por una parte, la existencia de una *Unidad del Poder Político Institucionalizado* (UPPI), que al conferir cohesión interna específica a las instituciones del Estado, impide que los distintos grupos sociales y los grupos en el poder se incrusten, apropien o repartan en feudos y parcelas el aparato estatal y con él apropiarse del poder estatal. Por otra, la existencia de una *Unidad de Acción Institucional* (UAI), que al conferir cohesión externa específica a las instituciones del Estado, le impide a los grupos sociales dominantes o dominados, sustituir al Estado o tomar como propios uno o varios ámbitos y funciones inherentes a la acción estatal.

La unidad de poder político institucionalizado se construye en torno al conjunto de estructuras y prácticas institucionales de poder político que se generan, cuando el Estado por sí solo es capaz de producir y proyectar (Bobbio, 1988): ***poder coactivo*** (en el control de las tensiones y los conflictos), ***poder jurisdiccional*** (en el cumplimiento y aplicación de la ley o en el juzgamiento de la razón y el error, de lo justo o lo injusto), ***poder regulador*** (en el encauzamiento de los procesos políticos, económicos y sociales) y ***poder impositivo*** (en la consecución de los recursos necesarios para cumplir sus funciones mínimas). Por su parte, la unidad de acción institucional del Estado se construye en torno a las estructuras y prácticas de organización y disciplinamiento que se generan cuando el aparato estatal proyecta por sí solo un principio de ***especialización funcional*** (que da cuenta como se distribuye el trabajo en las instituciones estatales) y un principio de ***estructuración jerárquica del poder*** (que da cuenta como se distribuye el poder en las distintas instituciones estatales).

Los límites que la unidad del poder político y la unidad de acción institucional imponen al propósito de cualquier grupo de actuar en terrenos que no le son propios, hacen que la autonomía del

Estado se proyecte como el campo de posibilidades[11] que tienen los sectores sociales en el juego institucional y cuyas variaciones y modalidades de realización dependen de un momento particular en la correlación de fuerzas entre los distintos actores sociales" (Poulantzas, 1985).

La autonomía del Estado como campo de posibilidades en el juego institucional, encuentra en la estructuración de las políticas públicas el campo de mayor especificación de la acción estatal en su función gubernativa. En la acción de gobierno la autonomía del Estado se proyecta y concreta en la autonomía de las políticas públicas. Las políticas dan cuenta del sentido y contenido de las luchas de los individuos por apropiarse del poder del Estado y del aparato estatal. Especifican el proyecto de dirección política del Estado y el proyecto de dirección ideológica, a través de los cuales un gobernante busca imprimir una determinada dirección a las relaciones entre la sociedad, el Estado y los mercados. Por una parte, el proyecto de dirección política pone de presente la multiplicidad de tensiones y conflictos, de agentes y de agencias externas, por el control del poder estatal. Por otra, el proyecto de dirección ideológica revela la diversidad de contenidos presentes en la lucha por imponer unos determinados principios, valores y comportamientos que deben ser interiorizados como norma por las organizaciones y los individuos.

ii) La centralidad del régimen político: a distintos tipos de régimen corresponden distintos niveles de autonomía de las políticas públicas

El par unidad de poder político institucionalizado y unidad de acción institucional no sólo delimita las fronteras de la relación entre el Estado y la sociedad. También señala las diferencias que pueden existir en el grado de autonomía en la estructuración de las políticas públicas en los distintos países, de acuerdo al tipo de régimen político que rige cada país.

En primer lugar, el grado de unidad de poder político y de unidad de acción institucional que se observe en un país, revela el grado de ***permeabilidad*** que tienen las estructuras y prácticas institucionales del poder político a los intereses privados (individuales o corporativos) en ese país. Si se considera la relación entre el grado de unidad de poder político y la unidad de acción institucional y el grado de permeabilidad de las estructuras a los intereses, en un cuadrante tendríamos la siguiente figura:

Existe UPPI y UAI Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal existen independientemente de los intereses privados	Existe UPPI, pero no UAI Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal son ocasionalmente permeadas por los intereses privados
No existe UPPI, pero existe UAI Por razones expuestas atrás, este caso no se considera	No existe UPPI ni UAI Se trata de países cuyas estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal dependen del momento que atraviesen los intereses privados

En segundo lugar, el grado de unidad de poder político y unidad de acción institucional del Estado pone en evidencia el grado de ***autonomía gubernativa*** [12] que tienen los gobiernos. Es decir, la capacidad que tiene el gobernante para imprimir un sentido y un contenido específico a las instituciones y la sociedad que se gobiernan. Si se considera la relación entre los grados de unidad de poder político y unidad de acción institucionales y los grados de autonomía gubernativa en un cuadrante, se tendría la siguiente situación:

Existe UPPI y UAI El gobierno cuenta con un elevado margen de	Existe UPPI, pero no UAI El margen de maniobra del gobierno está subordinado

maniobra que no sólo le permite orientar, sin mayores traumatismos, la acción gubernativa en un determinado sentido, sino que también le asegura una cierta continuidad y consistencia al trazado de las políticas.	al cumplimiento de unas reglas de juego político e institucional restringidas a un ámbito bien definido y con unos actores bien conocidos.
No existe UPPI, pero si UAI Caso no considerado	No existe UPPI ni UAI El margen de maniobra del gobierno depende, de manera crucial, de la capacidad del gobernante para identificar y movilizar los intereses, las tensiones y los conflictos en torno a un proyecto político, administrativo o personal

Los grados de permeabilidad de las estructuras y prácticas institucionales de poder político y el grado de autonomía gubernativa permiten ordenar, en una tipología alternativa los distintos regímenes políticos y su correspondiente grado de autonomía en la estructuración de las políticas públicas:

Modelo de Alta Autonomía Gubernativa. Comprende aquellos países que, por cumplir las condiciones de existencia del par unidad de poder político y unidad de acción institucional, adquieren la forma característica de un régimen político tipo I. Se trata de un modelo en donde el Estado y el régimen político están estructurados en torno a una relación orgánica de poderes, con una red de instituciones articuladas a un aparato estatal que tiene un centro único y bien definido y coordinado horizontal y verticalmente. En este caso, la existencia de unidad de poder político institucionalizado y de unidad de acción institucional del Estado revelan una situación en donde *las estructuras y relaciones de poder político y el aparato estatal existen independientemente de las tensiones y los conflictos y los intereses individuales o corporativos de los grupos sociales dominantes y dominados* (Huntington, 1991, p29). Se denomina modelo de ***alta autonomía gubernativa*** para la estructuración de las políticas públicas, en la medida en que se puede constatar que el gobierno cuenta con un elevado margen de maniobra que no sólo le permite orientar, sin mayores traumatismos, la acción gubernativa en un determinado sentido, sino que también le asegura una cierta continuidad y consistencia a los procesos de estructuración de las políticas públicas.

Modelo de Mediana Autonomía Gubernativa. Comprende aquellos países que por cumplir tan sólo una de las condiciones (existe unidad de poder político, pero no unidad de acción institucional), adquieren la forma característica de un régimen político tipo II. Se trata de un modelo en donde la relación orgánica entre el Estado y el régimen político se mantiene, a pesar de las porosidades que presentan algunas de sus ramas del poder público o algunas de sus instituciones políticas o administrativas. En este caso, la existencia de porosidades ponen de presente una situación en donde *las estructuras y relaciones de poder político son ocasionalmente permeadas por la fuerza política o económica de intereses privados (individuales o corporativos)*, produciendo una distorsión evidente del gobierno y la administración pública. Se denomina modelo de ***mediana autonomía gubernativa*** para la estructuración de las políticas públicas, en la medida en que se puede observar que el margen de maniobra del gobierno está subordinado al cumplimiento de unas reglas precisas de juego político e institucional (restringidas a un ámbito bien definido y con unos actores bien conocidos) que le imponen las élites al gobernante. Las reglas de juego (como toda regla) no requieren de creencias. Tampoco buscan la solidaridad, imponen paridad entre los que participan. Como bien afirma Baudrillard, las reglas sólo hay que observarlas. La acción de gobierno está limitada por los riesgos de la transgresión de las reglas (Baudrillard, 1992). Es este riesgo el que señala las fronteras de lo que, en la estructuración de las políticas públicas, se puede y no se puede hacer. De aquí depende la acción gubernativa y la continuidad y consistencia de las políticas públicas.

Modelo de Baja Autonomía Gubernativa. Comprende aquellos países en los que por no cumplir ninguna de las condiciones (no existen unidad de poder y unidad de acción institucional), adquieren la forma característica de un régimen político tipo III. Se trata de un modelo en donde la relación entre el Estado y el régimen político se caracteriza por la diseminación de poderes y micropoderes, que se desenvuelven en una red de instituciones dispersas que no están articuladas en torno a un aparato que no es único, ni tiene un centro definido y apenas está conectado por una coordinación transversal de instituciones y tecnologías estatales, públicas y privadas (Foucault, 1992, p118). En este caso, la ausencia de la unidad de poder político institucionalizado y de la unidad de acción institucional, revelan una situación en donde *las estructuras y relaciones del poder político y el aparato estatal dependen -de manera crucial- de la coyuntura que atraviesen los intereses, tensiones y conflictos en la sociedad*. Esto es, de una particular dinámica de confrontación entre actores estatales, públicos y privados, así como de la correlación de fuerzas presentes en un momento determinado de la confrontación. Se denomina modelo de ***baja autonomía gubernativa*** para la estructuración de las políticas públicas, en la medida en que el margen de maniobra del gobierno está subordinado por el cúmulo de intereses, tensiones y conflictos presentes en las instituciones y la sociedad. En este modelo las crisis no se originan en la ausencia de proyectos, sino por el enfrentamiento irresuelto entre ellos. En el desarrollo de la función gubernativa todo cambio es traumático. La baja institucionalización de los procesos administrativos, volatilidad política e institucional de los niveles superiores en las organizaciones públicas no asegura la continuidad ni la consistencia de las políticas públicas. En este modelo lo público todavía no logra constituirse completamente. Los partidos políticos, las asociaciones empresariales, de trabajadores y demás formas de organización política, económica y social emergen como instancias de negociación de intereses individuales, en un escenario en donde el gobernante también se presenta con su propio frente.

La tipología podría resumirse en el siguiente cuadrante:

Existe UPPI y UAI *Modelo de alta autonomía gubernativa*. Se trata de un modelo en donde el Estado y el régimen político están estructurados en torno a una relación orgánica de poderes, con una red de instituciones articuladas a un aparato estatal que tiene un centro único y bien definido y coordinado horizontal y verticalmente	Existe UPPI, pero no UAI *Modelo de mediana autonomía gubernativa*. Se trata de un modelo en donde la relación orgánica entre el Estado y el régimen político se mantiene, a pesar de las porosidades que presentan algunas de sus ramas del poder público o algunas de sus instituciones políticas o administrativas.
No existe UPPI, pero si UAI Caso no considerado	No existe UPPI ni UAI *Modelo de baja autonomía gubernativa*. Se trata de un modelo en donde la relación entre el Estado y el régimen político se caracteriza por la diseminación de poderes y micropoderes, que se desenvuelven en una red de instituciones dispersas que no están articuladas en torno a un aparato que no es único, ni tiene un centro definido y apenas está conectado por una coordinación transversal de instituciones y tecnologías estatales, públicas y privadas

3. Elementos determinantes en la estructuración de las políticas públicas: La autonomía de las políticas para un mismo tipo de régimen

La existencia de distintos grados de autonomía en las políticas plantea un problema de fondo. La autonomía en la estructuración de las políticas, definida como el campo de posibilidades visible y preciso que tienen los actores en el juego institucional del Estado, no se construye de manera armónica y pacífica. Se construye en torno a un equilibrio transitorio de fuerzas al que se llega luego de una confrontación abierta, sostenida y traumática, entre los distintos actores y tramas en escena, no sin antes haber forzado cambios profundos en las estructuras y relaciones de poder político y de la acción institucional del Estado. El equilibrio al que se llega nunca es definitivo. Es transitorio pues no comporta la victoria definitiva y total de uno de los actores en contienda. Las victorias son temporales y están siempre sujetas a una multiplicidad de externalidades y nuevos hechos que tienden a modificar la correlación de fuerzas que dio lugar al equilibrio. La confrontación es abierta en la medida en que los actores aplican toda la fuerza que tienen disponible, con el propósito de lograr que sus intereses particulares sean asumidos como los intereses generales de la sociedad; es sostenida, porque implica la confrontación de intereses y posiciones que en la mayoría de veces son irreconciliables; y es traumática, por que siempre implica la lucha por la transformación del orden establecido.

i) El ejercicio de gobierno: La definición de las trayectorias

La función gubernativa determina de manera crucial la estructuración de las políticas públicas. No sólo porque a través de ella las políticas adquieren sentido y contenido como tales, sino porque en sí misma la función gubernativa tiene el doble carácter simbólico e integrador mediante el cual se cumple la tarea de gobernar a la sociedad y al Estado. El carácter simbólico surge de la invocación que por si misma hace la función gubernativa a un orden existente de poder que se distribuye entre las distintas unidades del Estado para cumplir con un fin específico. El carácter integrador emerge de la capacidad que tiene la función gubernativa para inducir la confluencia de fuerzas en torno a un determinado proyecto de sociedad y de Estado para imprimir sentido de identidad a la acción de gobernantes y gobernados. Este doble carácter hace que la función gubernativa sea la que defina y concrete, paso a paso, en la dirección política y la dirección ideológica qué es lo que le compete al Estado y qué es lo que no le compete, qué es lo público y que es lo privado y qué es lo estatal y que lo no estatal (Foucault, 1981).

La función gubernativa se concreta en el vínculo (tensión) que se establece entre la forma de gobierno (como forma institucional) y el modo de gobernar (como práctica cultural y política). Mientras que la forma de gobierno da cuenta del campo de acción y de los límites que le impone al gobernante un determinado orden político e institucional, el modo de gobernar hace referencia al campo de acción que la aplicación particular de las técnicas y tácticas de gobierno le confieren al gobernante para lograr sus propósitos de gobierno.

La forma de gobierno, como forma institucional, establece los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante y el gobierno, así como el campo de acción en que el gobernante se debe desenvolver con respecto a su relación con los gobernados. Por una parte, los lazos de pertenencia están definidos por las relaciones de exterioridad, trascendencia y unicidad que caracterizan las relaciones entre el gobierno y el gobernante. Las relaciones de exterioridad señalan las modalidades y límites a través de las cuales el gobernante puede llegar al gobierno (por complicidades, por herencia, por elección o por el uso de la fuerza, etc.) pero no puede apropiarse de él. Se origina de los límites que la propia institucionalidad le impone al gobernante para apoderarse del gobierno. Los principios, valores y tradiciones someten al gobernante al escrutinio público. Es la amenaza a la que está sometido el gobernante, desde afuera por todos aquellos que desean poseer el poder y desde adentro por los gobernados que no siempre están dispuestos a aceptar las disposiciones del gobernante. A su vez, las relaciones de trascendencia señalan las instancias y mecanismos a través de los cuales las decisiones y acciones del gobernante siempre van más allá de lo que van las acciones y decisiones de los ciudadanos y los funcionarios. Se definen como un atributo de poder que la institucionalidad le confiere al

gobernante para que sus acciones y decisiones sean acatadas por los gobernados. Y finalmente las relaciones de unicidad establecen los principios y mecanismos a través de los cuales se establece el grado en que se concentra o no el poder del Estado y del gobierno en el gobernante. Surgen del centramiento que la institucionalidad le confiere al gobierno como el único centro organizado de poder y al gobernante como el agente que detenta ese poder.

Por otra parte, los campos de acción del gobernante en su relación con los gobernados están delimitados por las formas y contenidos institucionales que fijan las finalidades a perseguir y los medios para lograrlas. Se trata de arreglos que, bajo la forma de normas y reglamentos, predefinen las estructuras, funciones y procedimientos que deben regir la acción administrativa; determinan quienes deben ser los participantes "legítimos" y contrapartes del sistema decisional y operativo (en comisiones, comités, juntas, delegaciones y tribunales inter e intraministeriales, inter e intrasectoriales, inter e intraterritoriales); condicionan la agenda de asuntos a tratar; fijan sanciones contra las desviaciones y establecen las pautas guías sobre como se pueden modificar los propios arreglos formales y organizacionales (Sulbrandt, 1994); y señalan los dispositivos y operadores (organizacionales y comunicacionales) a través de los cuales el gobernante debe unificar la acción institucional del Estado.

El modo de gobernar pone de presente tanto la cultura política e institucional que prevalece en una sociedad, como el proyecto de gobierno que está en juego para imponer un determinado derrotero a la sociedad y al Estado. La cultura política e institucional se expresa a través de tres elementos fundamentales. Primero, la manera como ***conversan gobernantes y gobernados*** en la definición y gestión de los asuntos políticos e institucionales. Es decir, la manera como se hacen las peticiones entre los hablantes del proceso político o del institucional; como se producen las ofertas entre ellos y como se establecen los compromisos ya en su condición de gobernante y gobernados. Segundo, la manera como se ***disponen las cosas*** para que un fin pueda ser alcanzado. Es decir, la manera como se ordena el conjunto de tácticas y estrategias gubernativas y se despliegan territorialmente las acciones de gobierno para alcanzar los resultados deseados. Y tercero, la variable intensidad con la que se ***aplican los recursos del gobierno*** para el logro de unos propósitos definidos. Es decir, el grado de consenso o de represión que requiere alcanzar los resultados esperados.

En la estructuración de las políticas públicas la tensión entre la forma de gobierno y el modo de gobernar imprime, bajo la forma específica de un proyecto político, sentido y contenido al proyecto de dirección política y al proyecto de dirección ideológica del gobernante sobre las instituciones y la sociedad que gobierna. El concepto de proyecto político hace referencia a los tres tipos de procesos de producción y reproducción de sentido y de contenido político en las acciones de gobierno: **La estructuración del propósito político de gobierno**. Se trata del proceso a través del cual se estructuran las ideas y las acciones de gobierno en la definición de un derrotero para la sociedad y el Estado, que va desde la generación de conceptos, teorías y métodos, hasta la extensión y apropiación de esos conceptos, teorías y métodos, constituidos ya bajo la forma de proyecto de Estado y de sociedad. **El trámite de las tensiones y conflictos**. Se trata del proceso mediante el cual el gobernante y su equipo, siempre sometidos a la relación desigual de fuerzas internas y externas en confrontación, buscan restablecer los equilibrios entre las partes de manera tal que le permita mantener el control sobre los sectores confrontados (y sobre las confrontaciones latentes) y proyectarse como instancia superior de resolución de las tensiones y conflictos del Estado y la sociedad. **La gestión de la agenda gubernativa**. Se trata del proceso a través del cual el gobernante establece sus prioridades de gobierno, define cuales son los asuntos que deben ser objeto de las políticas públicas, cuales los frentes de atención y cuales los resultados a obtener.

La relación entre la forma de gobierno y el modo de gobernar está regida por una tensión permanente entre las formas legales y las formas culturales. Mientras que las formas legales tienden a establecer rígidos patrones de regulación institucional, las formas culturales tienden a desbordar tales

patrones en función de la particular manera como la sociedad va acomodando sus formas de vida. El recurso fácil de los gobiernos ha sido modificar la ley, para "legalizar" lo que la regulación cultural había conducido a lo ilegal. No se trata de un fenómeno nuevo. El modo de gobernar degrada las formas de gobierno.

ii) La lucha por la hegemonía: La lucha por los contenidos

La diferenciación entre legitimidad y hegemonía permite una mayor claridad en torno a los elementos que verdaderamente hacen trascender los procesos de estructuración de las políticas públicas. Por una parte, el concepto de **legitimidad** hace referencia a la relación que se establece entre los tipos de creencias de los individuos [y sus opiniones subjetivas], las formas de organización social y la acción política de los gobernantes, con el propósito de validar y mantener un orden político determinado. La legitimidad debe ser entendida como el momento de máxima relación entre creencias, formas y acciones (Weber, 1971). Por otra, el concepto de **hegemonía** hace referencia a la lucha a través de la cual unos sectores sociales buscan obtener para sí la doble función de ***representar el interés general y de detentar el dominio político sobre la sociedad y el Estado***. En este sentido, la hegemonía es el momento en que uno de los sectores en conflicto logra imponer una determinada dirección política y cultural al Estado y a la sociedad (Bobbio, 1985). Mientras que la legitimidad depende de la función a cumplir, la organización disponible y el resultado esperado (que en realidad es otra forma de denominar la secuencia Fines/Medios/Productos/Impactos), la lucha por la hegemonía depende del tipo de confrontación existente, de la razón que se busca imponer (política, económica, social, institucional, etc.) y de la relación de fuerzas presente en la contienda.

Las nociones de territorialidad e institucionalización del orden, lejos de remitir a problemas de legitimidad, hacen referencia expresa a la existencia de una lucha por la hegemonía. Se trata de una lucha que se define por el control del territorio y por la imposición de los valores y principios institucionales que fundamentan el control territorial. La noción de equilibrio de poderes adquiere toda su importancia como representación efectiva de la fuerza de "unidad en la diferencia" que rige las tensiones y conflictos entre las ramas del poder público y al interior de cada una de ellas. En el régimen tipo I el control territorial y la existencia de una red de instituciones articuladas a un aparato estatal con un centro único y bien definido y coordinado horizontal y verticalmente, implica que las instituciones públicas tengan por sí mismas la capacidad de absorber la doble función de representar el interés general y de detentar el dominio político sobre la sociedad. La lucha por la hegemonía se juega en el terreno político, las reglas de juego son conocidas y aceptadas (política y socialmente) y extendidas sobre todo el espectro social.

Por su parte, la existencia de porosidades en algunas instituciones en los regímenes tipo II o la diseminación de poderes y micropoderes en los regímenes tipo III, ponen en evidencia la fragilidad estructural del orden establecido para impedir que agentes privados o públicos se asuman como representantes del interés general o que busquen concentrar para sí el poder político del Estado. En estos tipos de régimen, la lucha por la hegemonía se juega formalmente al interior del orden establecido, pero realmente se hace por fuera del orden. En apariencia los actores en contienda se mueven activamente en los canales institucionales establecidos. Allí expresan sus diferencias y buscan resolverlas por los medios establecidos. Pero sólo es en apariencia. Los conflictos se juegan y definen por fuera de la institucionalidad y de los controles establecidos. La utilización recurrente de los mecanismos formales e informales del poder se degradan de tal manera que la violencia (abierta o soterrada, estatal o privada) emerge como forma privilegiada de expresión y regulación de las tensiones y conflictos. En un escenario en donde cada actor quiere proyectar y convertir su propio orden en el orden de todos, la lucha por el control territorial adquiere un valor geopolítico: es la base para imponer un determinado proyecto de dirección política y cultural sobre el Estado y la sociedad.

En los regímenes tipo III, la débil constitución de la ciudadanía o la usurpación de funciones y competencias de unas ramas sobre otras (y al interior de cada rama, de un sector sobre otro) se constituyen en los principales rasgos característicos. Las funciones gubernativa y judicial aparecen completamente descentradas. Tienen que compartir -en un mismo territorio- su poder de dirección, regulación y disciplinamiento con una multiplicidad de actores (públicos y privados) que emergen como poseedores reales de poder y con una institucionalidad que los fundamenta como tales. En un escenario de confrontación abierta, los sectores confrontados emergen y movilizan como verdaderos frentes de poder territorial e institucional. Bien porque controlan efectivamente una parte del territorio y tienen su propia institucionalidad que fundamenta el control territorial o bien porque su acción política ha degradado los controles de tal manera que existen porciones de territorio sin control y con una institucionalidad incapaz de mantener un orden social mínimo. Es la lucha por imponer un proyecto de dirección política y cultural y, por tanto, por un proyecto de contenido ideológico particular.

iii) Burocracia y poder burocrático: La vulnerabilidad de los aparatos públicos

En la estructuración de las políticas públicas, la acción de las burocracias está regida por dos mandatos básicos: seguir una línea jerárquica de poder (en la definición de los roles, las funciones, las condiciones de acceso, los controles y las sanciones) y operar bajo relaciones de intercambio (en la regulación de los mecanismos, la aplicación de los recursos y la realización de las tareas). Mientras que el seguimiento de una línea jerárquica presupone la existencia de una estructura de poder en las organizaciones, la operación bajo relaciones de intercambio implica una particular distribución funcional de ese poder en los distintos niveles de la organización.

La burocracia, denominación que busca sintetizar los distintos elementos de la organización burocrática, emerge como un sistema de relaciones que tiende a constituir y hacer prevalecer un cierto orden en las organizaciones públicas y privadas. Los mandatos de estructuración jerárquica y de operación de intercambio se concretan en la existencia de una ***autonomía estatutaria*** que, bajo una expresión jurídica-formal (leyes, decretos o reglamentaciones) establece un sistema de poderes y contrapoderes a través del cual se busca imprimir equilibrio y neutralidad a las acciones y decisiones de los burócratas. La autonomía estatutaria busca que los privilegios personales (políticos, económicos o sociales) tiendan a desaparecer en favor de los principios organizacionales y que las actividades estén subordinadas a la aplicación de una norma ligada a una finalidad objetiva y técnicamente delimitada (Lefort, 1984).

Sin embargo, los distintos grados de fragilidad institucional que generan las luchas por la dirección política y la dirección ideológica del Estado, como luchas por la hegemonía, hacen que la autonomía estatutaria se degrade como régimen de la práctica burocrática, para convertirse en el referente de las tensiones y los conflictos del momento. En medio de la confrontación, las luchas por el control "territorial" se trasladan a las luchas por el control político y burocrático del aparato público. Las luchas por la "institucionalidad", como luchas por el disciplinamiento organizacional y administrativo, adquieren el sentido de las luchas por buscar la validación social del control político/burocrático obtenido por un(os) sector(es) a costa de otro(s). Lejos del carácter equilibrado y neutral que busca imponer en la acción burocrática, la autonomía estatutaria se invoca como factor de confrontación para delimitar y afirmar poderes intra e inter-organizacionales.

De los principios ideales de la organización burocrática se transita hacia la realidad de los principios del "poder burocrático". Lejos de las visiones instrumentalistas que caracterizan los análisis del fenómeno burocrático, el concepto de poder burocrático está asociado al de un "leviatán" (fuerza política autónoma) que, teniendo como función primordial la traducción de las políticas y estrategias globales en acciones puntuales, tiende a constituirse estructuralmente en un factor de interferencia y bloqueo a la acción unificada y racional de las organizaciones gubernativas en el cumplimiento de sus

propósitos (Márquez y Godan, 1984). Por su naturaleza, el poder burocrático se define como una relación asimétrica de dependencia entre dos o más actores organizacionales, que en presencia de conflictos adquiere caracteres unidimensionales cuando se trata de una problemática puntual, o caracteres estructurales cuando el conflicto está inmerso en el sistema y sus instituciones políticas, económicas y sociales (Brown y Erie, 1984).

El poder burocrático prospera en las organizaciones caracterizadas por la fragmentación de las actividades, la segmentación de las funciones y la multiplicación de los centros de decisión. Cuanto mayor sea la fragmentación, la segmentación o la diseminación de las decisiones, mayor será el poder burocrático que se constituya. El seguimiento de una línea jerárquica es desplazado por la irrupción de una multiplicidad de frentes de poder en donde cada uno no logra imponerse completamente sobre los demás. Lo que en principio se plantea como una relación de intercambio, posteriormente se degrada como una relación de dependencia. La lucha por el poder burocrático se desarrolla como una lucha desatada por el control político y funcional sobre los tres factores críticos del poder organizacional: la lucha por el control de las decisiones legales, que no sólo implica la lucha por el control sobre las actividades internas de la organización, sino también el control externo sobre la cantidad, calidad y alcance de sus decisiones. La lucha por el desarrollo de un ámbito definido de competencias implica el control sobre aquellos segmentos de la organización que por la especialización y complejidad del conocimiento o por la integralidad de las actividades que realizan, resultan claves en el conjunto del proceso organizacional y administrativo. La lucha por el control de los vínculos externos implica la lucha por controlar la movilización de clientelas que le asegura a los burócratas adquirir legitimidad y apoyo continuado (Brown y Erie, 1984, p167).

El poder burocrático refleja la existencia de mayores o menores niveles de autonomía burocrática que se generan en el interior de las organizaciones. Más que un poder de feudo, el poder burocrático es el poder que se produce al controlar la información, el manejo de los recursos y los vínculos económicos y sociales de las organizaciones. Tanto los que fluyen desde el exterior hacia el interior de las organizaciones (en el despliegue de las políticas y estrategias), como en los que fluyen desde el interior hacia el exterior de las organizaciones (en la aplicación de recursos, competencias, proyectos).

Las organizaciones públicas son el reflejo (consecuencia) de las tensiones y conflictos presentes en las estructuras y prácticas políticas. A un mayor nivel de autonomía burocrática le corresponde un menor nivel de autonomía en la estructuración de las políticas públicas y viceversa. En los regímenes políticos tipo I la existencia independiente de las estructuras y practicas políticas con respecto a las tensiones y conflictos y de intereses privados, hace que las luchas por el control de las decisiones, por los ámbitos de competencia y por los vínculos externos, se circunscriban a las exigencias del cambio tecnológico por elevar el nivel de profesionalización o a las tensiones y conflictos que se producen cuando hechos de corrupción plantea la necesidad de una mayor transparencia de la función pública. Por su parte, en los regímenes políticos tipo II la filtración ocasional de las tensiones y conflictos políticos en las organizaciones públicas, hace que las luchas por el poder burocrático se estructuren y desarrollen en torno a un conjunto tácito de reglas de juego regido por unas élites burocráticas que interna y externamente controlan los principales centros de decisión, se reservan las competencias vitales y establecen relación sólo con las élites externas de la política y los empresarios.

Finalmente, en los regímenes políticos tipo III la dependencia de la acción institucional de la particular coyuntura que atraviesen las tensiones y los conflictos políticos y sociales, hace que las luchas por el poder burocrático sean el exacto reflejo de las luchas por el poder político. Las líneas de jerarquía no están regidas por la distribución funcional del poder en las organizaciones, sino por la evolución de las relaciones políticas. La relaciones de intercambio, antes que estar determinadas por el propósito del equilibrio y la neutralidad, lo están por la manera particular en que la apropiación de los distintos segmentos y fragmentos del aparato estatal revela una particular correlación de fuerzas políticas en confrontación. Las luchas por el control de las decisiones, los ámbitos de competencia y los

vínculos con el exterior, están mediadas por la acción de los políticos y los propios burócratas quienes consideran los aparatos públicos como una extensión de sus intereses y actividades. No obstante, lejos de constituir una amenaza para la "estabilidad" del orden institucional establecido, el poder burocrático se constituye en una estrategia consciente de supervivencia política y social que utilizan burócratas y políticos para compensar los "desajustes" que desata la lucha de poderes y para contener los desarreglos y rupturas que genera la dinámica del cambio en el desenvolvimiento de las organizaciones públicas y privadas.

iv) Las relaciones intergubernamentales: La neutralidad aparente

Las recientes tendencias hacia la descentralización del poder del Estado-nación y hacia la integración territorial de los mercados, han revalorizado la importancia que tienen las relaciones intergubernamentales en la estructuración de las políticas públicas. La irrupción de los gobiernos locales (por ejemplo en la prestación de los servicios públicos) y la acción de gobiernos extranjeros y autoridades supranacionales (por ejemplo en la gestión de mercados integrados), afectan las esferas de decisión política de los gobiernos nacionales. La constatación de que los procesos de elaboración e implementación de las decisiones públicas "constituye la síntesis de las interacciones entre una multiplicidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados" (Scharpf, 1978), exige que "cada unidad de decisión debe tener en cuenta, además de sus propias opciones, las estrategias seguidas por las demás unidades, ya que las decisiones adoptadas por cada nivel se insertan, inevitablemente, en el sistema decisorio general" (Morata, 1991).

En su manifestación más visible las relaciones intergubernamentales se proyectan como instancias apropiadas para la cooperación institucional y la coordinación político-administrativa (Morata, 1991). Mientras que la cooperación busca el intercambio institucional que reduzca los costos y tiempos de la acción pública, la coordinación busca corregir las tendencias hacia la dispersión de las instituciones en acciones poco eficaces. Es la apariencia que hace que las relaciones intergubernamentales se presenten como el ordenamiento a través del cual se vacía el contenido político de la acción de las instituciones gubernativas, para privilegiar el contenido técnico que le permita al aparato público constituirse como una instancia flexible y adecuada para la mediación o el arbitraje de los conflictos; como una unidad de poder institucional que se levanta por encima y actúa de manera independiente y conforme a una racionalidad técnica que la rige; y como un ente armónico e integrado en su estructura interna por la unidad del poder político que debe encarnar el Estado frente a la sociedad. Las relaciones intergubernamentales no sólo ponen en evidencia los canales de comunicación entre los niveles superiores e inferiores del gobierno y la administración pública, sino por sobretodo se constituyen en la *correa de transmisión* que confiere sentido y contenido a la lucha por imponer un proyecto específico de dirección política y de dirección ideológica sobre las instituciones y la sociedad que se gobierna. Es decir a la lucha por estructurar políticas públicas que impriman un rumbo definido a la sociedad y al Estado.

La ausencia total o parcial de los principios de unidad del poder político y de la acción institucional, hacen que el principio de especialización funcional (que debe regir la división del trabajo entre las instituciones) sea desplazado por una realidad de fragmentación institucional del Estado y que el principio de estructuración jerárquica del poder (que debe regir la distribución del poder en las instituciones del gobierno) lo sea por el descentramiento de poder: lo que en principio se debe realizar como una tarea de coordinación, se convierte en una labor de concertación entre aquellos que se reclaman como poseedores de un segmento del aparato público; lo que originalmente se debe cumplir como la relación funcional jefe-subalterno, termina siendo el producto de una concesión política de jefes externos que renueva, una y otra vez, el sometimiento del funcionario a las dinámicas de la corrupción y la sobrepolitización de la función pública. La acción gubernativa queda disuelta en la usurpación de competencias y responsabilidades entre las ramas del poder público y al interior de cada

una de ellas; en la conversión del clientelismo como forma sustitutiva de una hegemonía incompleta (del tipo "si no puedes someter al otro por la vía de la razón o de la fuerza, cómpralo"); y en la extensión de la corrupción y el burocratismo como sistemas de supervivencia y protección política, económica o social de los funcionarios o dirigentes partidistas. La estructuración de las políticas queda expuesta al enfrentamiento abierto de una multiplicidad de agentes, agencias y discursos por el control del gobierno. Las relaciones intergubernamentales se revelan como lo que son: la arena política en donde se confrontan y resuelven los intereses, objetivos y estrategias de los poseedores de un fragmento del poder descentrado.

4. La estructuración de las políticas públicas en países de autonomía restringida

La autonomía restringida en la estructuración de las políticas públicas desborda la linealidad de los modelos secuenciales del tipo Fines/Medios/Productos/Impactos. Revela una situación en la que coexisten un conjunto de ***agentes, agencias*** *y* ***discursos*** cuyos intereses evolucionan siempre de manera incierta. Sus acciones y decisiones se desenvuelven en un escenario en el que no todas las variables están controladas o son controlables. En condiciones de lucha por el control territorial o el control del aparato estatal, irrumpen como frentes reales de poder. Y la institucionalidad en que operan es tan frágil que la existencia de tensiones y conflictos no sólo limita la movilidad de los recursos disponibles, sino también subordina la consistencia y continuidad de las políticas públicas a los quiebres de la coyuntura política.

En situaciones de autonomía restringida, la excepción siempre será la regla: las tareas de coordinación serán las tareas de concertación. Las llamadas de jerarquía funcional siempre serán desplazadas por las llamadas de la jerarquía política. La invocación de lo público, en realidad será la defensa de lo privado, en un escenario en donde quienes se proclaman sus defensores en realidad son sus mayores beneficiarios. La autonomía restringida trasciende los debates sobre el grado de racionalidad de las políticas o sobre las tensiones existentes entre los procesos técnicos y los procesos políticos, para reubicar la discusión en el terreno mismo de los ***momentos, dispositivos y operadores*** que rigen la estructuración de las políticas públicas. Los fines y medios inicialmente previstos de una política se alteran progresivamente en la medida en que las políticas ingresan y son apropiadas por los funcionarios y las organizaciones públicas. El ajuste (negociación) de los fines comienza desde el momento mismo en que el gobernante expresa su propósito de poner en marcha el aparato de gobierno. De allí hasta el momento en que la intención de gobierno se convierte en un enunciado de política pública, los fines han sido redefinidos una y otra vez. La estructuración de las políticas es percibida como un proceso dinámico que puede llegar a modificar su sentido y contenido, en la medida en que los enunciados tienen que ajustarse a los contextos en que deben ser llevados a la práctica. Los objetivos iniciales pueden ser subestimados por los nuevos objetivos operacionales, su jerarquía puede verse invertida y los medios utilizados *de facto* pueden tener origen en un compromiso (político, económico o institucional) y así diferir de los medios previstos *in abstracto* (Monnier, 1991).

En el momento en que los enunciados entran en las organizaciones públicas el ajuste sobre los fines es sustituido por el ajuste sobre los medios. Los enunciados de política van siendo ajustados por quienes van recibiendo la responsabilidad de llevar a cabo la política. Este ajuste no sólo responde a la exigencia de que el funcionario comprenda el enunciado, se comprometa con él y disponga lo necesario para su realización. También responde al propósito de incorporar en la ejecución de la política sus propios intereses y compromisos. En la estructuración de las políticas lo que marca a los políticos y a los burócratas no es tanto una construcción racional-secuencial, como el surgimiento continuo, incontrolado e incontrolable de una imaginación radical y creadora, regulada por unas reglas de juego (político e institucional) bien definidas y alimentada por el flujo de los intereses, las representaciones, los afectos y los deseos que rigen la práctica política y la acción partidista. Los patrones que rigen la secuencia Medios/Productos/Impactos, tienen un sustituto efectivo: el deseo, bien bajo la forma de

interés público o privado, o bien bajo la forma de "raison d'Etat". El deseo, como argumenta Spinoza, es el apetito con conciencia de él. Para Spinoza "consta pues por todo esto, que no nos esforzamos por nada, ni lo queremos o deseamos por que sea bueno, sino que, por el contrario, juzgamos que algo es bueno por que nos esforzamos por ello, lo queremos, apetecemos y deseamos" (Vásquez García, 1986).

4.1. La estructuración de las políticas en regímenes tipo III

i. Consideraciones generales de aproximación

La autonomía restringida en la estructuración de las políticas considera una situación configurada a partir de los siguientes elementos generales:

a. La dinámica política es tan intensa que, en la estructuración de las políticas, los límites entre el Estado, el régimen político y el aparato estatal se desdibujan ante la velocidad y contundencia de las confrontaciones. Los procesos políticos subordinan la agenda de las preocupaciones públicas. Las tensiones y conflictos se desplazan péndulamente entre el terreno político y el administrativo, generando incertidumbres e inestabilidad. La racionalidad organizacional lejos de estar regida por una razón técnica, lo está por una razón política que pugna por ser hegemónica. La multiplicidad de tensiones y conflictos irresueltos conduce a la fragmentación institucional. Cada agente, cada agencia en confrontación busca atrincherarse en su propio feudo para hacer valer su fuerza para imponer sus intereses y compromisos sobre los demás y su control político sobre el Estado y la sociedad.

b. La multiplicidad de intereses, objetivos y actores en escena hace que la estructuración de las políticas esté marcada por la diferenciación política y la heterogeneidad social. En desarrollo de sus interacciones cada uno de los actores que intervienen, tienen su propio referencial normativo que es la representación que tienen de sus objetivos, del lugar y del papel que desempeñan en la elaboración de las políticas y en la sociedad (Muller, 1985). Es el referencial que guía sus acciones, en el diseño de sus agendas y la exposición de sus intereses y revela los patrones y mecanismos de expresión y regulación de las tensiones y los conflictos en que se desenvuelven como actores políticos y sociales.

c. La fragilidad institucional hace que la estructuración de las políticas esté sometida a factores por fuera de la institucionalidad vigente. La imposibilidad de resolver las tensiones y conflictos a través de los canales institucionales establecidos, presiona de tal manera la generación de canales alternativos de resolución, que la estructuración de las políticas también aparece subordinada a los avatares y el azar de los arreglos extra-institucionales. La irrupción de intereses soterrados, agendas ocultas o condiciones inesperadas hacen que la estructuración de las políticas quede sometida al juego de intereses y tensiones difíciles por fuera de control. Lo público no logra constituirse. Las decisiones públicas pierden visibilidad, los espacios públicos (físicos y sociales) son apropiados por unos pocos y la opinión pública se desvanece en una mutiplicidad de intereses. La coyuntura política determina comportamientos, alianzas o rupturas.

d. La intensidad de las tensiones y conflictos le confiere al territorio un papel crucial en la estructuración de las políticas. El territorio es el ámbito de concreción de las políticas públicas. Sean ellas de carácter global o sectorial. Desde las políticas el territorio es el campo relacional en donde los individuos en conflicto se enfrentan -entre ellos y con el Estado- para hacer valer su sentido de existencia y de pertenencia, y en donde adquiere un contenido específico las representaciones, acuerdos y transacciones que dan fundamento al Estado y al aparato estatal. La fuerza de los contendientes se mide por su control territorial. Una multiplicidad de paradojas se revela incontenible: la paradoja de la unidad, que muestra un Estado que pretende controlar lo estratégico sin tener capacidad para controlarse así mismo; la paradoja del orden, que proyecta un Estado que quiere imponer un orden a la sociedad, sin darse cuenta que es el principal productor de desorden; la paradoja de la exterioridad, que promueve un acercamiento de la sociedad, pero que refuerza los controles de manera externa y lejana a ella (Muller y Jobert, 1987).

ii. Los supuestos generales

En este contexto, la autonomía restringida en la estructuración de las políticas parte de los siguientes supuestos generales:

a. ***El Estado no es neutro***. El aparato estatal y las instituciones que lo componen, encarnan una lucha a muerte para apropiarse los feudos más atractivos y rendidores para los intereses particulares de los actores en confrontación. Es el supuesto que da cuenta de la precariedad del régimen político y del aparato estatal para hacer trascender los intereses públicos sobre los intereses privados, para mantener la división de poderes y la unidad de acción de las instituciones.

b. ***No existe sincronía entre fines y medios***. La primacía de los intereses privados sobre los públicos no permite desentrañar los límites de la acción estatal entre lo que se busca y la manera a través de la cual los gobernantes se proponen lograrlo. Los fines se distorsionan y convierten en medios y éstos se transforman en fines.

c. ***La información es un recurso escaso y fuente de poder***. Es el supuesto en donde la burocracia y el poder burocrático, lejos de estar asociado a una fuerza política autónoma y neutra que tiene como función primordial traducir las políticas y estrategias globales en planes y proyectos puntuales, se constituye en un factor de interferencia y bloqueo estructural a la acción de las organizaciones en cumplimiento de sus propósitos. La burocracia y el poder burocrático, se constituyen en una estrategia consciente de supervivencia política, económica o social de los funcionarios frente a la voracidad del orden establecido.

d. La sobrepolitización de las relaciones, hace que en el aparato estatal ***la relación jerárquica esté subordinada a la relación política***. Las llamadas de jerarquía funcional, siempre son desplazadas por las llamadas de prestigio. Las líneas de mando no están constituidas por referencia al mapa orgánico-funcional de las organizaciones públicas, sino por la línea de dirección de los partidos o los movimientos políticos.

e. ***No hay perfecta movilidad de factores***. La multiplicidad de fuerzas que interfieren hace que la asignación y uso de los recursos esté limitada por la presencia de factores "externos" que no permiten que la oferta y la demanda de bienes públicos pueda representar la totalidad de los beneficios que se obtienen, ni la totalidad de los costos en que los individuos incurren al interactuar en la sociedad.

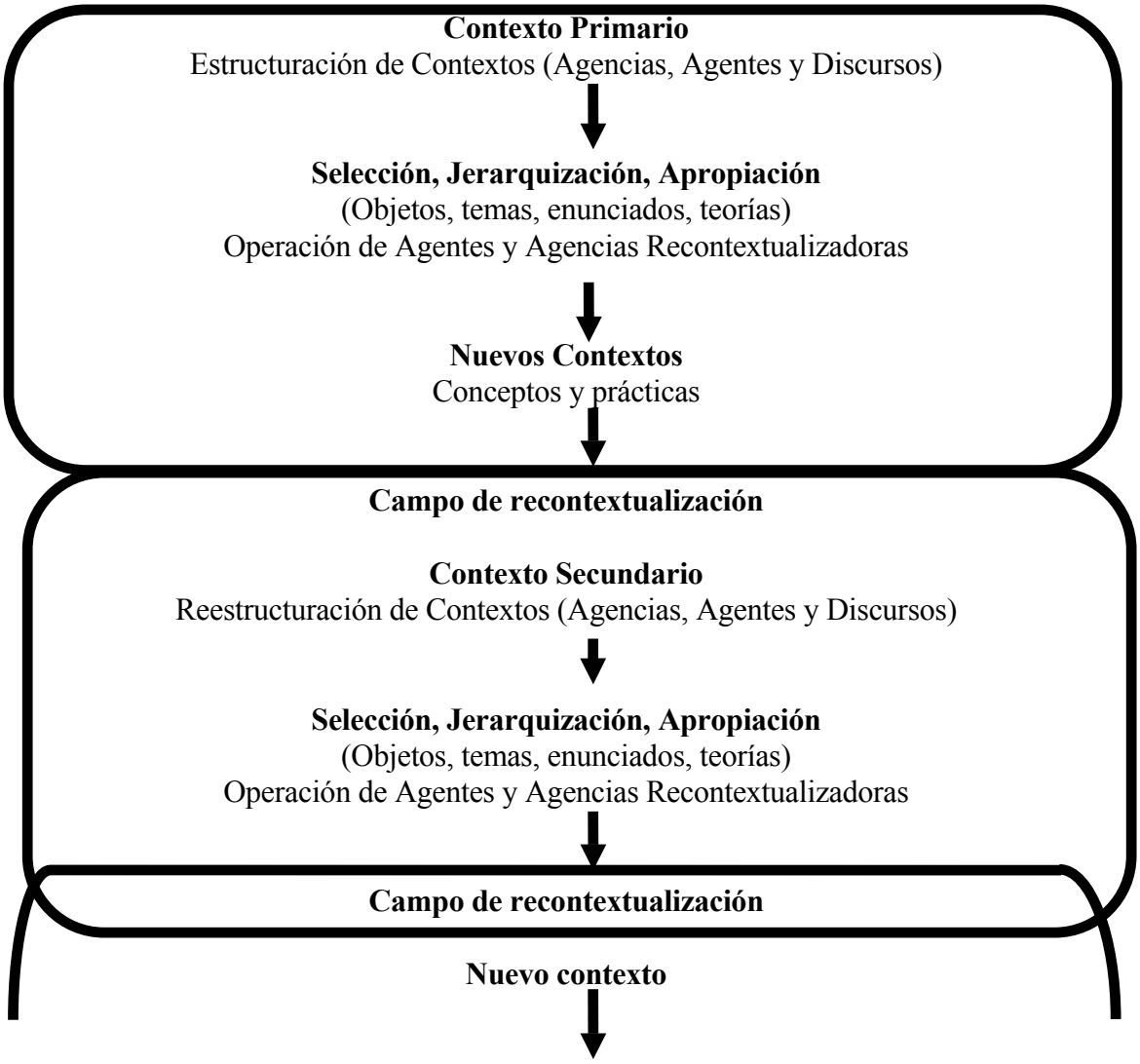
4.2 Elementos constitutivos y de operación: la estructuración de políticas como un proceso de recontextualización [13]

La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un proceso político intenso a través del cual emergen y toman forma los agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y las instituciones que se gobiernan. Sus posicionamientos, estrategias y tácticas en la confrontación, están regidos por principios de cambio y principios de conservación. En ellos subyacen el sentido y contenido de sus luchas por el orden. Maturana (1995) en su análisis de los fenómenos sociales demuestra como todos los procesos de selección, jerarquización y apropiación resultan de la confrontación que se produce entre principios de cambio y principios de conservación. Estos principios son los que fundamentan y explican los componentes de los contextos[14]. El nuevo contexto, proporciona el soporte para implementar los principios de cambio o de conservación que regulan los campos en que se desenvuelven los individuos y establece los límites de lo que puede y no puede entrar en el contexto-resultado.

El concepto de *recontextualización,* propuesto por Basil Bernstein (1985), permite ilustrar bien como ocurren los procesos de estructuración de las políticas públicas en condiciones de autonomía restringida[15]. Un contexto se define como aquel conjunto de axiomas y prácticas a través de los cuales los miembros de un grupo piensan, definen las situaciones, actúan, conciben el papel de cada uno y del grupo en tales situaciones y llevan a cabo las comunicaciones de pensamientos, sentimientos y

actividades (Pratt, 1992). Para Bernstein los contextos son aquellos ordenamientos fundamentales de una cultura o una subcultura que se hacen sustantivos [perceptibles] a través de los códigos (del habla), las formas (lingüísticas) y las prácticas (de comunicación) que rigen la socialización de los individuos. Bernstein define la recontextualización como el proceso a través del cual los axiomas y prácticas que fundamentan distintos contextos pueden ser reubicados o insertos en la producción de un nuevo contexto que define los nuevos axiomas y prácticas que han de regir la acción de agentes, agencias y discursos.

PROCESO DE RECONTEXTUALIZACIÓN



Según Bernstein la recontextualización ocurre cuando los objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas que componen los distintos contextos, son seleccionados, jerarquizados y apropiados en el proceso de producción de un nuevo contexto que reconoce, reconstituye, incorpora y regula tales componentes bajo un orden propio, particular y distinto del anterior. El consenso o la represión son los mecanismos que resuelven o permiten avanzar en la producción del nuevo contexto.

De manera análoga, las políticas públicas se estructuran como procesos de recontextualización. Es decir, como procesos en los que los objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas de gobierno que fundamentan los contextos de agentes, agencias y discursos gubernativos se reubican e insertan en un nuevo contexto de gobierno. La reubicación e inserción de los componentes de contextos precedentes, en el nuevo contexto, se produce cuando los principios de cambio y los principios de conservación se confrontan para dar lugar a un proceso de selección, jerarquización y apropiación de los objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas. El contexto emergente trae implícitos sus propios principios de cambio y de conservación. Incorpora temas, objetos, enunciados, problemas, intereses y deseos que estructuran un campo particular de relaciones entre agentes, agencias y discursos que copan la escena pública. Los contextos emergentes no sólo entrañan una nueva forma de regulación gubernativa de las relaciones

sociales, sino que también imponen límites acerca de lo que puede y no puede ser incorporado en el ejercicio de gobierno.

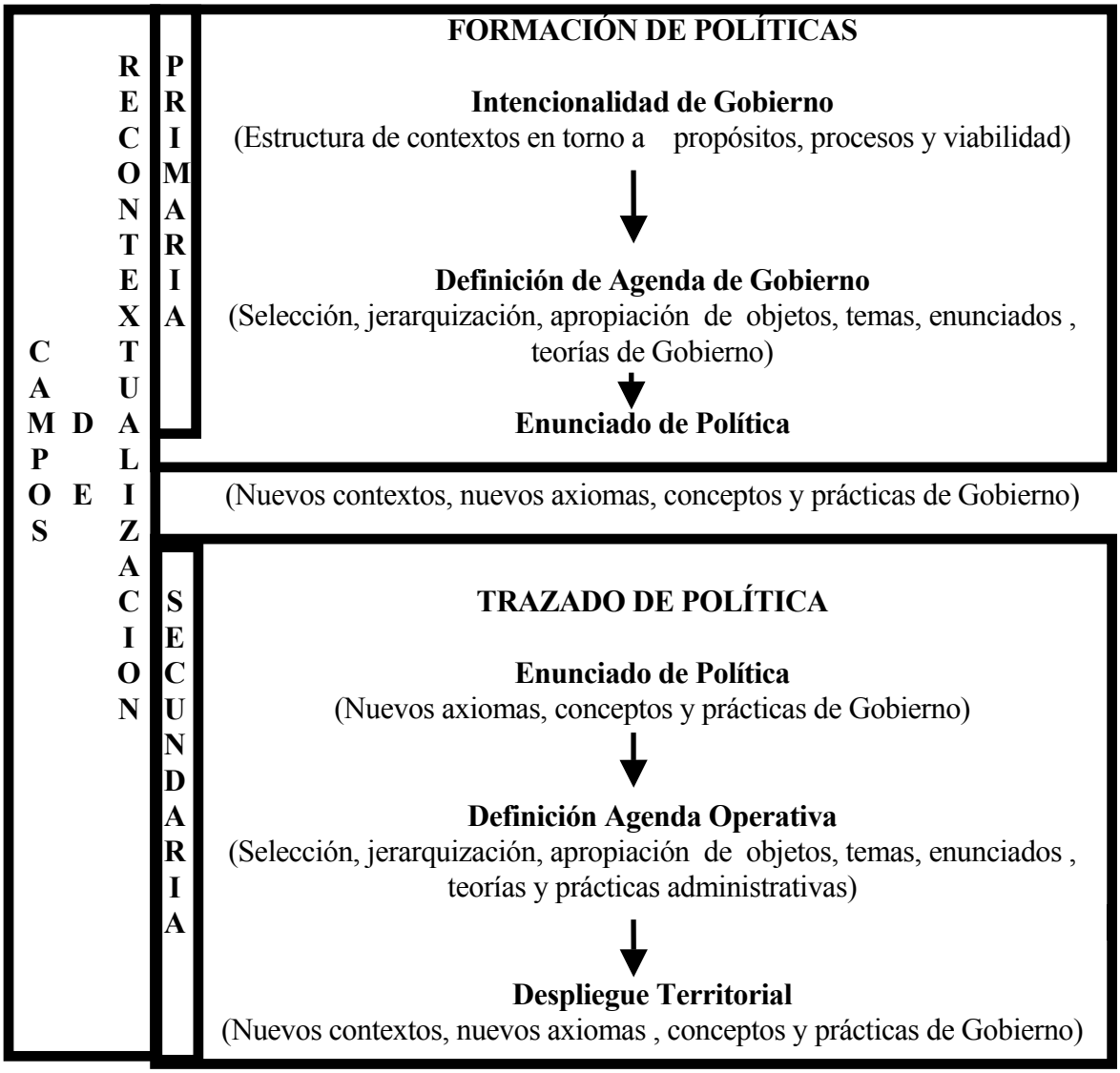
La estructuración de las políticas comprende, entonces, dos grandes campos de recontextualización. En primer lugar se encuentra el campo en donde se produce la *formación de las políticas*. Comprende un conjunto de procesos sucesivos de recontextualización que traduce las intencionalidades gubernativas en enunciados de política pública. En segundo lugar está el campo en donde se producen los *trazados de la política*. Comprende un conjunto de recontextualizaciones sucesivas que traduce los enunciados de política en acciones territoriales de gobierno.

Desde el punto de vista de la formación de las políticas, la recontextualización surge en el momento mismo en que el gobernante declara su intención de gobierno en una dirección determinada. La necesidad de encauzar la acción gubernativa no sólo impone la consideración de los elementos estructurales que permiten integrar la acción de gobierno a procesos que trascienden lo inmediato. También exigen evaluar los distintos escenarios que viabilizan la intencionalidad gubernativa, ajustando los intereses, objetos, temas, enunciados, teorías y practicas gubernativas en juego. El campo se cierra con el enunciado de política que sintetiza la intencionalidad del gobernante (y los gobernados), para constituirse en el referente del conjunto de axiomas y prácticas que rige el gobierno de las instituciones y la sociedad.

De la misma manera, en el trazado de las políticas, los procesos de recontextualización emergen en el momento en que los enunciados de política deben traducirse en una priorización de operaciones institucionales. La priorización, bajo la forma de agenda operativa, busca imponer un orden determinado a la acción de los agentes operadores y a las agencias de operación responsables de la ejecución de las políticas. Es decir, ajustar los intereses, objetos, temas, enunciados, teorías y practicas administrativas en juego. El trazado se cierra con el despliegue territorial que sintetiza los ajustes y establece el conjunto de axiomas y prácticas que rige la acción institucional.

En la estructuración de las políticas, cada avance de la política se produce por cada nuevo contexto que se genera. Desde la intencionalidad de las alturas del Estado y del gobierno, hasta los pequeños lugares de los usuarios y beneficiarios de la intervención estatal, pasando por los funcionarios (públicos y privados) responsables de la planeación, la coordinación, la ejecución y el control de esas políticas. Pero los contextos no son permanentes. La lucha desatada entre principios de cambio y principios de conservación, que rige la producción y reproducción de políticas, no permite llegar a un orden completamente acabado. Frente a unas fuerzas de transformación irrumpen otras de conservación.

DESCOMPOSICIÓN DE LOS CAMPOS DE RECONTEXTUALIZACIÓN EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



¿Qué hace que en las políticas públicas, los nuevos contextos no sean permanentes? ¿Cuáles son los factores que impiden que un contexto (p.e. el que define el enunciado de la política) no pueda permear a las organizaciones de modo que lo inicialmente previsto se mantenga y produzca los resultados esperados?

En un régimen de tipo III, dos factores impiden la permanencia de los contextos. Primero, la existencia de ***inercias burocrático-organizacionales*** que revelan las recurrencias de los agentes, agencias y discursos por introducir o mantener en los nuevos contextos principios de conservación o principios de cambio que alteran o desvirtúan su funcionamiento. Segundo es la ***fragmentación institucional y territorial*** que hace que cada agente, agencia y discurso quiera imponer las prerrogativas particulares de sus principios de cambio y de conservación, como si fueran las prerrogativas de todos los agentes, agencias y discursos en escena.

Puesta en la perspectiva de la recontextualización, la estructuración de las políticas comprende desde la puesta en movimiento de intereses y conflictos, hasta la institucionalización de los equilibrios parciales que resuelven transitoriamente el trazado y su concreción como políticas públicas. Este

proceso pasa por el reconocimiento de las tensiones y conflictos existentes, los reacomodamientos de fuerzas confrontadas en busca de una correlación de fuerzas que genere nuevos equilibrios, la puesta en movimiento del aparato estatal y el despliegue de las políticas sobre los territorios.

i. Los momentos (contextos)

El proceso de estructuración de las políticas comprende los siguientes momentos (contextos) básicos:

a. El momento en que el propósito gubernamental de estructurar políticas, provoca la concurrencia de actores, tramas y escenarios que ***pone en movimiento un conjunto de tensiones y conflictos existentes en la sociedad***. Las tensiones y conflictos dan cuenta de la intención de los agentes, agencias y discursos por lograr que el Estado y el aparato estatal actúen en una dirección específica que favorezca unos determinados intereses. No sólo se trata de un momento en donde la situación presente es el resultado de un conjunto de acciones y decisiones pasadas, que en su tiempo también fue el producto de una puesta en movimiento de intereses y conflictos pasados. También se trata de un momento en donde la situación presente es condición para un conjunto de acciones y decisiones futuras.

b. El momento en que los agentes y agencias en escena exponen la particularidad y potencia de sus intereses frente a intereses contrarios, configurando un escenario de ***reconocimiento de tensiones y conflictos*** cuya intensidad varia según la naturaleza y alcance de los conflictos. El reconocimiento conduce a un determinado ordenamiento de los temas o problemas a tratar, según sea la correlación de fuerzas existente y la capacidad de los agentes y agencias para lograr que sus prioridades de decisión y acción, aparezcan como las prioridades a resolver so pena de la desestabilización absoluta.

c. Una vez se reconoce la existencia de las tensiones y conflictos y se procesa según la correlación de fuerzas presente, los contendientes buscan alianzas o rupturas que modifiquen o consoliden la correlación de fuerzas de tal manera que permita establecer ***equilibrios transitorios de tensiones y conflictos***. Se trata de un momento en que los actores en escena buscan alinderar las distintas fuerzas en juego (políticas, sociales, militares o económicas), con el propósito de lograr una situación que le dé una salida que sea globalmente aceptada a las tensiones y conflictos presentes. Se habla de equilibrio transitorio en la medida en que, por una parte, la noción de equilibrio hace referencia a una situación de restringida armonía entre las distintas fuerzas en contienda (sea por empate técnico o por victoria de una de las partes) y, por otra, la noción de transitoriedad da cuenta de una situación conflictiva que no está definitivamente resuelta. Si bien es cierto que el equilibrio puede inmovilizar las fuerzas en confrontación, también lo es el hecho de que la inmovilización no significa la eliminación de las confrontaciones.

d. La situación de equilibrio transitorio debe ser institucionalizada. Esto es, que las pautas que dan fundamento al equilibrio deben ser conocidas, aceptadas y practicadas, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso (O'Donnell y Schmitter, 1991). Es el momento de la ***institucionalización de los equilibrios***, en donde los sectores confrontados encuentran que la adscripción de sus intereses a las instituciones le dan valor y estabilidad no sólo a las instituciones sino también a sus propios intereses. La institucionalización de los equilibrios debe ser interpretada como la puesta en escena de las estructuras, funciones y procedimientos de las normas y de las organizaciones en juego.

e. La institucionalización de los equilibrios conduce a ***la puesta en movimiento del aparato estatal***. Es el momento en donde los intereses e intencionalidades deben traducirse en hechos reales y concretos. Esto es, la incorporación de las técnicas e instrumentos que permitan traducir los intereses, las fuerzas, las tensiones y los conflictos, en objetivos, metas y resultados específicos.

f. La puesta en movimiento del aparato estatal pone en evidencia el ***desplazamiento de las tensiones y conflictos de los terrenos políticos a los terrenos administrativos***. Es el momento en que la dinámica de la confrontación política entre los agentes, agencias y discursos se revela a través de la fragmentación institucional, la atomización de las decisiones, la usurpación y superposición de funciones. Es el escenario

de las confrontaciones abiertas en donde cada uno de los contendientes busca imponer su control sobre un segmento de la administración pública. Es el terreno abonado del poder burocrático.
g. El desplazamiento de las tensiones y conflictos, del terreno político al terreno administrativo, impone un gran desafío: la búsqueda de alternativas administrativas (formales o informales) para resolverlos. Es el momento del ***restablecimiento del equilibrio transitorio de tensiones y conflictos***, pero ahora en el plano funcional de las organizaciones públicas. En medio de la confrontación un arreglo entre las partes se impone como condición de supervivencia. La fragmentación institucional, la atomización decisional o la usurpación de funciones debe ser sustituida por la acción coordinada, concertada y especializada (en alguna parte de los procesos o las acciones organizacionales) que evite los argumentos en favor de la supresión y despido de las agencias y agentes responsables de la intervención estatal.

ii. Dispositivos y Operadores

El primer momento de puesta en movimiento de intereses y conflictos, está nucleado en torno a la existencia de una ***situación detonador***. Es decir, por un hecho, una circunstancia o un propósito que, por sus dimensiones y formas de manifestación, llama la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar. La existencia de un detonador confiere visibilidad a una particular forma de relación (de crisis o de progreso) entre la sociedad y el Estado. Por su naturaleza, una situación-detonador puede ser reactiva o proactiva. Reactiva cuando el llamado de atención se produce para corregir un desequilibrio o una situación de inestabilidad institucional o de conmoción social. Proactiva cuando el llamado de atención se hace en torno a una expectativa de progreso futuro. A la creación de unas condiciones determinadas que aseguren una evolución favorable de las cosas. Esto es que mientras que la existencia de una situación/detonador *reactiva* revela una situación de bloqueo o conmoción que debe ser atendida por el gobierno para controlar las tensiones y conflictos sobre lo establecido, la existencia de una situación/detonador *proactiva* revela un espectro de nuevos frentes de desarrollo para las acciones públicas, estatales y privadas. No obstante, la valoración gubernativa de la situación/detonador tiene un alto grado de subjetividad y su percepción está altamente subordinada al particular contenido de los proyectos de dirección política y de dirección ideológica que promueven y reflejan los gobiernos a través de la intervención de las organizaciones del Estado.

La situación/detonador se estructura en torno a dos elementos básicos. El primero, un ***evento focalizador***, que incorpora a la situación/detonador en una secuencia de acontecimientos de carácter estructural, confiriéndoles integralidad, consistencia y permanencia como eventos de largo aliento. Así como una situación/detonador refleja un particular momento de las relaciones Estado/sociedad, el evento focalizador es el que permite identificar el cauce de crisis o de progreso en que tales relaciones se desenvuelven. Los eventos focalizadores hacen que la situación/detonador no sea solamente circunstancial (que no afecta la organicidad del Estado), sino que por su naturaleza le imprima un determinado contenido al propósito estatal de intervenir en aquellos puntos que considera cruciales para el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, los eventos focalizadores pueden ser abiertos, es decir pueden generar la conmoción pública y se constituyen en un referente para una acción urgente, o pueden ser cerrados, es decir, que pueden provenir de un requerimiento que aún la población no comprende bien, ni lo necesita.

El segundo elemento que estructura una situación/detonador es la llamada ***ventana de oportunidad***, que da cuenta de las condiciones favorables o desfavorables para que la situación/detonador se proyecte como un elemento que posibilita o restringe la trascendencia de las políticas. La ventana de oportunidad activa o deprime la capacidad de acción y control gubernamental sobre el aparato y sus instituciones. Las ventanas revelan el sentido de localización y pertinencia de la situación/detonador. Hacen que tengan relevancia, como factores claves para la estructuración de las políticas. Las ventanas de oportunidad pueden ser reales o virtuales. Es decir, que pueden ser el resultado de una serie de acontecimientos que efectivamente han sucedido o pueden ser el producto de

un artificio gubernamental para asegurar la aceptación política y social en torno a la necesidad de una acción del Estado, cualquiera sea su intencionalidad y alcance.

Los eventos focalizadores y las ventanas de oportunidad, se constituyen en piezas claves para la formación de una ***agenda gubernativa***. Es decir, una agenda preliminar de políticas públicas. Por su naturaleza, la agenda se constituye en el mecanismo más adecuado para seleccionar los temas o problemas a tratar y ordenar según las prioridades y acciones que marca el rumbo previsto por el gobernante. La agenda adquiere sentido y contenido gubernativo sólo cuando se pone en una doble perspectiva. Por una parte, cuando se identifican e incorporan los **agentes y agencias** [y sus intereses] comprometidos directa o indirectamente en la estructuración de las políticas. Y por otra, cuando se consideran los **procesos y rutinas organizacionales** a través de los cuales se identifican, ordenan y ejecutan las prioridades de las decisiones y acciones gubernativas. Mientras que la incorporación de los actores hace referencia a la necesidad de confrontar la agenda gubernativa con las agendas de cada uno de los intereses individuales o corporativos en juego, la consideración de los procesos y rutinas organizacionales hace referencia a la necesidad de reconocer la no neutralidad del Estado y el aparato estatal como condición para viabilizar cualquier acción estatal. Esto es, el reconocimiento acerca de la existencia de las fuerzas inerciales que subordinan la acción de las organizaciones hacia un tipo de comportamiento determinado, que sólo pueden ser modificadas generando nuevas inercias que quiebren a las anteriores. Cobb y Ross (1976) afirman que "se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas" (Aguilar, 1993).

La acción de los agentes y agencias se incorpora, a la manera gramsciana, reconociendo tres momentos distintos de la acción colectiva en los procesos de estructuración de las políticas públicas:

a. El momento de la ***constitución como actores***, que consiste en el reconocimiento de los individuos de las condiciones objetivas en que se desenvuelven y del lugar que desempeñan en un determinado escenario de la acción estatal.

b. El momento de la ***toma de conciencia***, que consiste en el reconocimiento que hacen los individuos en torno a los intereses económico-corporativos que, en una primera instancia, guían la integración en colectivos organizados y posteriormente los intereses corporativos globales que, en una segunda instancia, conducen hacia una conciencia de movilización colectiva.

c. El momento de la ***confrontación abierta***, que consiste en el reconocimiento que hacen los individuos de las condiciones estratégicas que rigen su capacidad de acción y negociación en la estructuración de las políticas.

La incorporación en la agenda gubernamental de actores, procesos y rutinas organizacionales, no sólo puede afirmar o cuestionar los temas, problemas y prioridades de la acción gubernativa que en principio el gobernante había definido como los más importantes. En uno o en otro caso, la agenda debe traducirse y concretarse en ***acuerdos***, generalmente de naturaleza política, entre los agentes y agencias en contienda. Los acuerdos se constituyen en el factor que refleja los **equilibrios transitorios de las fuerzas e intereses**, a que se ha llegado en un momento específico de la contienda. Mientras que el equilibrio radica en la favorabilidad que las fuerzas e intereses le puedan conferir a una acción específica del Estado o a la consecución de un objetivo determinado, la transitoriedad proviene de la incorporación a la agenda gubernativa de otras agendas [conocidas y ocultas] internas o externas al proyecto de gobierno, que por su naturaleza están articuladas en torno a puntos muy vulnerables en la dinámica del conflicto.

Los acuerdos son la base de la ***toma de decisiones*** mediante las cuales se refrendan (institucionalizan) los equilibrios transitorios en las instancias pertinentes. Cuando la agenda se pone en la perspectiva de actores, procesos y rutinas organizacionales, los acuerdos se deben traducir en decisiones gubernamentales. En sí mismas las decisiones gubernamentales, entrañan la integración de

los factores detonadores, los eventos focalizadores, ventanas de oportunidad y las prioridades ordenadas por agenda, de acuerdo con la determinada correlación de fuerzas e intereses en que se mueve el gobernante y su equipo.

La traducción de la intencionalidad de la acción estatal en un conjunto de decisiones, marca un momento crucial en la estructuración de las políticas públicas. El momento de la institucionalización de los procesos políticos de confrontación/transacción, se cristaliza en una toma de decisión que da sentido y especificidad al ordenamiento jerárquico y organizacional establecido en el régimen político. Esto es, el reconocimiento e inscripción, con carácter oficial, de los conflictos que delimitan el margen de maniobra decisional y operativo que tiene cada una de las instituciones que conforman el aparato estatal. Tal reconocimiento e inscripción de los conflictos, tiene lugar en aquellas instancias que por su naturaleza, bajo formas corporativas de representación gubernativa (v.g. consejos de ministros, consejos de gobierno, etc.), dan un contenido específico a la decisión de intervención estatal.

No obstante, la institucionalización es relativa en la medida en que no recoge todos los conflictos que tienen lugar en el conjunto de relaciones Estado/Sociedad. Además de un grado relativo de institucionalización de los conflictos, la toma de decisiones representa una particular opción de dirección estatal y de proyecto ideológico tomada por un gobierno considerando el entorno en que se desenvuelve. En cuanto opción de dirección estatal y de proyecto ideológico, las decisiones deben traducirse y especificarse a través de los ***enunciados de políticas públicas***. La institucionalización de las tensiones y conflictos revelan un momento particular de las luchas por la hegemonía. La intención de actuar en una determinada dirección y bajo un proyecto ideológico, debe expresar la puesta en marcha del aparato estatal. La traducción de las decisiones en el enunciado de políticas, impone una triple exigencia: Primero, reconocer e incorporar actores, tramas e intereses en los propósitos y las decisiones de acción y movilización del Estado. Se trata de esclarecer los agentes, agencias, discursos y escenarios institucionales que se constituyen como tales. Trascienden las formas tradicionales de la regulación del bienestar a la regulación de la productividad. Segundo, reconocer e incorporar los distintos grados y escalas que establece el régimen político para estructurar las políticas. Esto es, formular las políticas de acuerdo a los niveles de decisión, organización y operación según la indicación de jerarquías; las estructuras, funciones y procedimientos que establecen los principios organizacionales; y los grados de control y subordinación que tienen unas autoridades de política por encima de otras. Tercero, conferir visibilidad, operacionalidad y responsabilidad específica, para que los distintos actores comprometidos [directa o indirectamente] en la formación de las políticas, tomen sus decisiones y se movilicen en la dirección correcta.

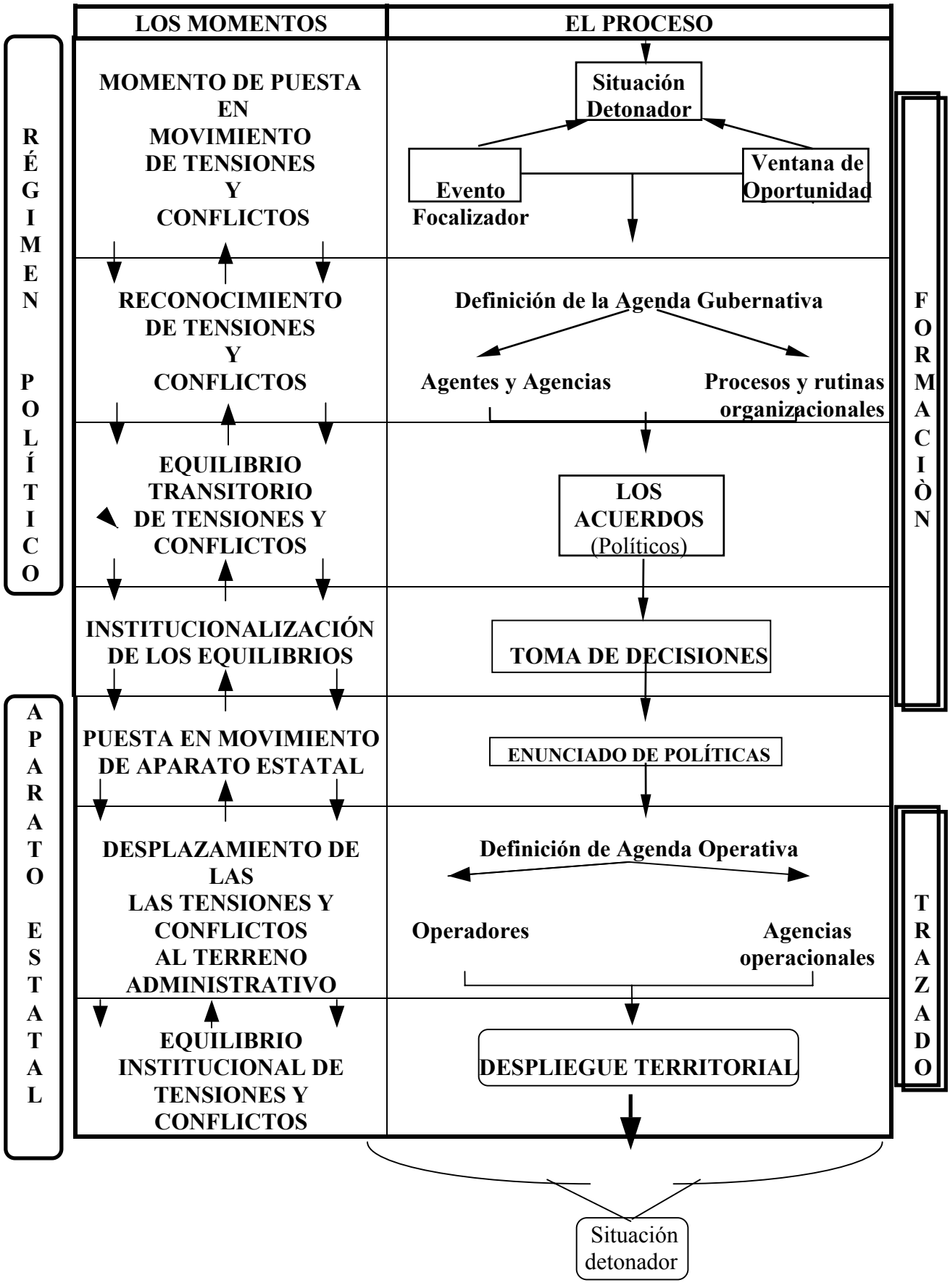
Más que un momento metodológico, el enunciado de políticas sintetiza el proceso a través del cual se produce el desdoblamiento de la intencionalidad gubernativa estatal en objetivos, medios e instrumentos que dan sentido y contenido a un proyecto de gobierno. El enunciado pone en evidencia el norte hacia el cual se busca navegar. La ***definición de una agenda operativa*** es la definición de la carta de navegación. La agenda operativa refleja el conjunto de problemas, cuestiones y asuntos que los responsables de traducir los enunciados de política en acciones institucionales han seleccionado y ordenado [según sus prioridades] como objetos de su acción o como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 1993). La formación de la agenda está sometida a la consideración de los problemas y posibilidades de acción que tienen los operadores y las agencias de operación de las políticas públicas. Los problemas y posibilidades de acción no sólo hacen referencia a la capacidad de los operadores y agencias de operación para comprender, aprender y difundir los enunciados de políticas en acciones institucionales puntuales, sino también para incorporar el conjunto de intereses y compromisos adquiridos en la ejecución de las políticas públicas.

La agenda operativa debe ser sometida, entonces, a la prueba del ***despliegue territorial de las políticas***. Es decir, a la prueba que busca articular las necesidades territoriales con las disponibilidades del gobierno nacional y sincronizar los propósitos a alcanzar con las capacidades de cada uno de los

responsables directos o indirectos de las políticas en un país. En el proceso de articulación y sincronía, existen algunos elementos básicos que concurren en la conversión de la intencionalidad estatal, en acciones reales y medibles en los territorios: la identificación, diferenciación y selección de los generadores, facilitadores, receptores, usuarios y beneficiarios potenciales y reales de la política que va a ser desplegada hacia los territorios. Esta tarea no sólo permite ajustar la política a la población objetivo y las condiciones en que se hallan, sino también hace posible identificar los instrumentos más adecuados para alcanzar los objetivos, en la medida que pueda determinar la capacidad que tienen las instancias y organizaciones estatales y públicas para asumir las tareas que les sean confiadas.

En este sentido, el despliegue sobre los territorios comprende tres momentos derivados: la anticipación, que consiste en el análisis de riesgos y oportunidades a que está sometido un determinado objetivo o meta; la aplicación, que consiste en la utilización de las técnicas e instrumentos a través de los cuales se busca operar en una dirección determinada; y la apropiación, que consiste en el proceso de privatización de los resultados. Es decir, la apropiación política, económica, social o institucional mediante la cual se espera obtener un rendimiento propio y particular y por tanto diferente de los demás. Aquí se construye el punto de partida en donde concurren actores, tramas y escenarios, revelando una nueva puesta en movimiento de intereses encontrados.

MODELO DE ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



A manera de conclusión

Abordar los procesos de estructuración de las políticas públicas desde el régimen político abre una veta importante para el desarrollo de los estudios sobre las políticas públicas:

En primer lugar, la conexión de los estudios de las políticas con los estudios sobre el Estado permite que los procesos de producción, implementación y evaluación de las políticas tengan un referente único y concreto: la acción gubernativa. Delimitar los procesos de estructuración (formación y trazado) de las políticas al terreno del gobierno, no sólo permite especificar [con carácter orgánico] el sentido, alcance y naturaleza de las políticas públicas, sino también diferenciar los campos de relación orgánica entre el Estado y la Sociedad que se pueden potenciar desde las políticas públicas.

En segundo lugar la incorporación de los problemas de territorialidad e institucionalización del orden como referentes claves para abordar los problemas de autonomía de los gobernantes en la estructuración de las políticas, amplía el espectro analítico de los problemas cruciales del gobierno y la gobernabilidad. Mientras que los problemas de territorialidad dan cuenta de los problemas del gobierno como centro de poder organizado (más precisamente de los problemas de centramiento y descentramiento del poder que se produce con la irrupción de agentes y agencias estatales -distintos del gobierno- y no estatales, buscando delimitar y controlar un segmento del poder político), los problemas de institucionalización del orden dan cuenta de los problemas en la capacidad de regulación y control social del gobierno (más precisamente de los quiebres que produce la multiplicación de reglas y normas por fuera de las comúnmente aceptadas. La multiplicación de los canales e instancias de regulación y control de las tensiones y los conflictos políticos, económicos, sociales, etc.)

En tercer lugar, la recuperación del concepto de lo público reafirma la naturaleza pública de las políticas públicas en la medida que permite precisar que el objeto de las políticas está en los espacios de relación que se producen entre la sociedad y el Estado. Son esos terrenos de la interacción entre uno y otra los que justifican la diferenciación entre políticas privadas, políticas estatales y las políticas públicas. Las tensiones y conflictos intra e inter-organizacionales adquieren un sentido distinto cuando son observadas desde lo público. Un nuevo frente de tensiones y conflictos se abre cuando desde las políticas públicas se pueden encontrar situaciones en las que la gestión de lo social puede terminar degradando lo público, así como el propósito gubernamental de regular la intimidad de las personas termina por degradar lo privado.

En cuarto lugar, plantear que los procesos de estructuración de las políticas públicas se desarrolla como un proceso permanente y estable de producción de contextos (recontextualización) significa plantear que las políticas no se producen en unidades cerradas, sino en unidades abiertas cuyos intereses, tensiones y conflictos están en permanente transformación. El objeto de estudio de las políticas no está tanto en indagar los problemas relacionados con el funcionamiento de las organizaciones públicas o los problemas relacionados con el mayor o menor grado de racionalidad en la producción y ejecución de políticas. El objeto está en indagar los problemas que se le presentan al gobernante en la conversión de sus ideas en acciones de gobierno. Las discusiones sobre los problemas en el funcionamiento de las organizaciones públicas o en el grado de racionalidad de las políticas, al ser puestas en la perspectiva del régimen político, trascienden hacia un terreno más rico y potente: el problema del gobierno en acción, como referente de un determinado tipo de relaciones orgánicas entre un Estado y una sociedad. Uno de los aportes más significativos del estudio de las políticas está, sin duda, en el poder explicativo que tienen para superar las distintas definiciones y enfoques del problema de la autonomía gubernativa, para exponerla en los términos que deben ser: el grado de autonomía con que cuenta un gobernante para traducir sus ideas en acciones de gobierno.

Notas

[1] En todo el trabajo la noción de "autonomía" se asimila a la noción de autonomía de lo orgánico que, como plantea Maturana , se define como la "capacidad que un agente tiene (para el caso de Maturana el

agente es la célula) para determinar que le es relevante y, sobretodo, lo que le es indiferente" (Maturana, 1995).

[2] Para Oszlak y O'Donell, los conflictos de políticas pueden "atribuirse a la presencia dentro del aparato estatal de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado (la política) frente a una cuestión social"..."la ambigüedad en las políticas no es inherente a la toma de posición del Estado, sino es producto del enfrentamiento de algunas de sus unidades obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios" (p. 82)> Por su parte, los problemas de las tomas de posición de actores distintos del Estado se presentan cuando cada práctica de cada actor refleja una estrategia particular de acción que depende de los recursos que el actor pueda movilizar y de las expectativas con respecto a las acciones de otros actores afectados con el asunto que es objeto de la política. "Aun en el caso en que el Estado inicia con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a las mismas no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores" (p.84)

[3] La noción "orgánica" a lo largo de este trabajo será entendida en el sentido ordinario, según el cual una relación presenta carácteres analógicos a los seres vivientes. Es decir, que tiene una estructura compleja y netamente diferenciada, que está regida por un principio de organización interna y lazos de interacción o solidaridad estrecha entre las partes componentes.

[4] Las vertientes pragmáticas se desplazan péndularmente entre dos extremos. En un extremo están los estudios que reducen el problema del Estado a la consideración del peso que ejerce la burocracia en la elaboración de las políticas (Aberbach, 1981), a los requerimientos del diseño organizacional en la gestión de las políticas (Crozier, 1987) o al peso que imponen las relaciones que existen entre los distintos niveles de gobierno en la formación de las políticas (Faure, 1995). En el otro extremo se ubican los estudios que proponen interrogarse acerca de cómo la formación de las políticas llegan a reflejar los problemas de la distribución del poder, la repartición de las funciones y la incidencia que tienen las elecciones en los distintos niveles gubernamentales (Ashford, 1976).

[5] En el trayecto que describe el desplazamiento se pueden identificar cuatro grandes enfoques : los enfoques de la *formación racional*, que privilegian la capacidad de las autoridades para predecir y para utilizar los fines y los medios más adecuados a sus propósitos (Weber 1971, Dror 1990, Jackson 1991); los enfoques de la *interacción social*, que privilegian la comunicación como forma clave de interacción entre los ciudadanos y el gobierno, en la formación de las políticas (Majone 1992 y Wildavsky 1979); los enfoques de la *formación transaccional*, que consideran que no existe racionalidad plena y que en su lugar la experiencia, el ajuste continuo de ensayo-error, ocupan el lugar principal en la elaboración de las políticas (Lindblom 1959, Simón 1972, Etzioni 1967); los enfoques del *trazado integral*, que combinan la formación y el análisis de las políticas como recurso para articular los distintos actores y sectores responsables de las políticas (Leslie Pal, 1987 y Paul Rourke, 1979).

[6] Para Subirats, el argumento de Richardson de que las políticas no son tan distintas como para no poder intentar acomodarlas en una tipología básica de estilos (formación e implementación) de políticas públicas, sirve para argumentar que el concepto 'policy style' tiene toda su utilidad en la medida en que busca "servir como unidad explicativa de los procesos de formación y elaboración de las políticas y su proceso de puesta en práctica o implementación" (p22).

[7] Una definición similar adopta Garretón cuando afirma que el régimen político es la articulación o intermediación institucional de la relación entre Estado y sociedad que resuelve dos problemas de la sociedad: cómo ella se gobierna y cómo se relaciona la gente con el Estado (el problema de la ciudadanía y de la canalización de demandas y conflictos sociales). Ver Manuel Antonio Garretón, "Hacia una Nueva Era Política", Editor Fondo de Cultura Económica, México, 1995

[8] Las redes de solidaridad reflejan la existencia de patrones mínimos (religión, etnia, nacionalidad, etc.) a través de los cuales los individuos se reconocen, identifican e interactúan como iguales entre sí y diferenciados de los demás. Las pautas mínimas de organización expresan el propósito de los mismos individuos por interactuar de acuerdo a unas reglas básicas, a unos principios jerárquicos y a un orden deseado por todos. Sin referencia a unas redes mínimas de solidaridad o a unas pautas mínimas de organización, los colectivos no llegan a ser más que una masa informe y desarticulada. Por el contrario, en la medida que las redes de solidaridad y las pautas de organización se consolidan y extienden sobre la sociedad la razón colectiva es la sociedad.

[9] De la misma manera, lo privado como acción diferenciada de lo colectivo con respecto a lo estatal, requiere de un orden jurídico e institucional que lo fundamente. A partir de las transacciones, acuerdos y representaciones que se han configurado en el régimen político, la particular dinámica en que interactúan lo colectivo y lo estatal define las instancias e instrumentos que dan fundamento a lo privado (v.g. el derecho privado). Esto es, las instancias e instrumentos a través de los cuales el ejercicio de la iniciativa privada se extiende en la sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva (con respecto al poder estatal y al poder público), sino que también, y más estructuralmente, exigen de un orden mínimo que proyecte los acuerdos y transacciones como referente de especificidad de lo colectivo y viceversa.

[10] La lucha por el control territorial no es una lucha electoral. Es una lucha por la apropiación privada de los espacios e instrumentos de decisión y gestión del poder político. Cada agente y cada agencia (estatal o privada) busca controlar para sí una porción cada vez mayor del poder político. En la medida que la confrontación avanza, el gobierno, como centro organizado de poder, sufre un descentramiento. Ya no sólo debe confrontar los descentramientos provocados por los conflictos internos, también debe compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales. Se produce una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política. El poder se desplaza por completo hacia zonas no conocidas, para las cuales no están preparados ni los gobernantes ni la institucionalidad establecida (Medellín, 1994)

[11] La noción de campo de posibilidades hace referencia a un momento particular de "relación de fuerzas entre los agentes o instituciones que intervienen en la lucha o, si se prefiere, de la distribución del capital específico que ha sido acumulado durante luchas anteriores y que orienta las luchas ulteriores" (Bourdieu, 1990).

[12] El diccionario de la lengua española define la noción gubernativa como el conjunto de actos que emanan del poder ejecutivo sin intervención de otros poderes

[13] Los planteamientos sobre la recontextualización se nutren de los trabajos de investigación que sobre la aplicación del concepto en las políticas públicas están adelantando Adriana Córdoba, en su trabajo "De la planeación a la gestión: un proceso de recontextualización" , para optar el título de Magister en Planeación y Administración del Desarrollo Regional, CIDER, en curso; y Jairo Suarez, en su ensayo "Recontextualización y Políticas Públicas: límites y posibilidades", CIDER 1997.

[14] La noción de contexto ya había sido planteada por Oszlak y O'Donell (1982), definiéndolo como "aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (las políticas), que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación del objeto y sus efectos sobre otras variables" (p. 91)

[15] Para Bernstein se pueden distinguir cuatro contextos: el *contexto regulativo*, que constituye las relaciones de autoridad dentro de las cuales se le inculcan las reglas morales y sus diversos fundamentos; el *contexto instruccional*, donde se adquiere el conocimiento objetivo de las cosas y las personas y se adquieren habilidades de diferentes clases; el *contexto imaginativo*, en el que se estimula a la experimentación y la libre recreación del mundo en sus propios términos y de su propia manera; y el *contexto interpersonal*, en el que se aprende a percibir los estados afectivos y los de los demás. Basil

Bernstein, "Clases Sociales, Lenguaje y Socialización, en Revista Colombiana de Educación, Universidad Pedagógica Nacional, Centro de Investigaciones. No 15 Primer Semestre de 1985 pág. 36.

Bibliografía citada

Luis Aguilar Villanueva, "El Estudio de las Políticas Públicas". Ed Miguel Angel Porrúa, México 1992(a).

_____, "La Hechura de las Políticas". Antologías de Política Pública 2. Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México 1992(b).

_____, "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno", Antologías de Política Pública 3. Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial, México 1993

John Anderson, "Public Policy-Making", 2a Ed. Holt, Rinehort, & Winston, New York, 1984

David Apter, "Una Nueva Mirada sobre el Institucionalismo", en Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, París, No 129 Agosto de 1991.

Jean Baudrillard, "De la Seducción", Ed Rei, México 1992

Basil Berstein, "Hacia una Teoría del Discurso Pedagógico", en Revista Colombiana de Educación, Universidad Pedagógica, Santa Fe de Bogotá, Septiembre de 1995

Norberto Bobbio en "Las Ideologías y el Poder en Crisis", Ed Ariel, Barcelona, Marzo 1988

_____, "Estudios de historia de la filosofía: de Hobbes a Gramsci", Editorial Debate, Madrid 1985

Pierre Bourdieu, "Sociología y Cultura", Ed Grijalbo. México 1990

Yirama Castaño Guiza y Carlos Rios Sierra, "El Estado y los Hacedores de Políticas", Segundo Ensayo para el curso de Políticas Públicas. Programa de Magister en Ciencias Políticas, Universidad de Los Andes. Mayo de 1994

Michel Crozier, "Etat Modeste, Etat Moderne. Stratégies pour un autre changement", Ed Fayard, 1987

"Diccionario General Ilustrado de la Lengua Española". 5a edición, Barcelona, Julio 1979

Dougherty James E y Pfaltzgraff Robert L. "Teorías en pugna en las relaciones internacionales". Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires 1993.

Yekezkel Dror, "Enfrentando el futuro". Fondo de Cultura Económica, México 1990

Roberto Esteso et al, "Análisis del Proceso de Políticas Públicas. El Caso de la Política Científica y Tecnológica en México en la década de los setenta", Mimeo ESAP, Octubre de 1982

Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, "La Construction du Sens dans les Politiques Publiques. Debats autour de la notion de *referentiel*", Ed L'Harmattan, Paris 1995

Michael Jackson, "Systems Methodology for the Management Sciences" Plenum Press, New York 1991

Michel Foucault, "La Microfísica del Poder", Ed de la Piqueta, Madrid 1992.

_____, et al "Espacios de Poder", Ediciones de la Piqueta, Madrid 1981

John Gardner, "El Liderazgo", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1991

Guillermo Garduño, "Sobre la Guerra....Estrategia y Organización", en Varios autores "Organización y Sociedad: El Vínculo Estratégico". Universidad Autónoma Metropolitana, México 1990

Guy Hermet, "Los Desencantos de la Libertad. La Salida de las Dictaduras en los años 90". Ed Fayard, París 1993.

Hugh Heclo, Carolyn Teich Adams y Arnold Heidenheimer, "Comparative Public Policy", Third Edition, St Martin's Press, New York 1989

Lawrence Herson, "La Politique Publique aux Estats-Unis. Theorie et Practique". Ed Publisud, Paris, 1987.

Samuel Huntington, "El Orden Político en las Sociedades en Cambio", Ed Paidós, Buenos Aires 1991

Steven Kelman. La Política Pública en el Estado Moderno. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires 1992

Bernardo Kliksberg, "Nuevas Fronteras Tecnológicas en Gerencia en América Latina", En Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. 57, No. 2, Junio 1990.

Gregorio Kaminsky en "Spinoza: La Política de las Pasiones", Editorial Gedisa, Buenos Aires 1990

Jean Leca, "Les fondements de l'etude des régimes", Découverte de la science politique. Cahiers Francais, Paris, Mai-Juin 1996

Theodore Lowi, "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory", en World Politics, 1976

Humberto Maturana, "La realidad: ¿objetiva o construida?. I. Fundamentos biológicos de la realidad". Ed Antropos, Universidad Iberoamericana, Iteso, México, 1995.

Pedro Medellín Torres, "Notas y Reflexiones para una Teoría del Estado. Algunos elementos teóricos y conceptuales", Documento de Trabajo CIDER 1992

_____, "Democracia inacabada, transición o ficción democrática: Los límites entre la reestructuración y el reformismo", en Revista Papers, Departamento de Sociología, UAB, Barcelona, No 44, Diciembre de 1994

Arnold Meltsner, "La Factibilidad Política y el Análisis de Políticas". Public Administration Review, 1972

Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, "Las Políticas Públicas". Ariel Ciencia Política. Editorial Ariel Barcelona 1992.

Frances Morata, "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales:, en Documentación Administrativa, INAP Nos 224-225 Políticas Públicas y Organización Administrativa, Madrid 1991.

Pierre Muller, "Un Esquema de Análisis de las Políticas Sectoriales", en Revista Francesa de Ciencias Políticas, Fundación Nacional de Ciencias Políticas, París 1985.

_____, Las Políticas Públicas, Ed PUF, 1994

_____ et Bruno Jobert, L'Etat en Action, PUF, Paris 1987

Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, "Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas" No 4, Ed Paidós, Buenos Aires 1991

_____ y Oscar Oszlak "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación", en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Caracas 1982

Oscar Oszlak en "Formación del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio", Cedes, Buenos Aires, No 3 de 1.978

_____, "Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas" en CLAD, Selección de Documentos Clave VI, No 1, Octubre de 1994.

_____, (Comp.), "Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos", Editorial Paidos, Buenos Aires 1984

James O'Connor, "La Crisis Fiscal del Estado", Ed Gedisa, Buenos Aires 1995

Nicos Poulantzas, "Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista", Ed Siglo XXI, México 1985

John Rawls, "La Idea de una Razón Pública", en Revista Isegoría, Instituto de Filosofía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, No 9 Abril 1994.

Gloria Regonini, "El Estudio de las Políticas Públicas", en Documentación Administrativa, INAP Nos 224-225 Políticas Públicas y Organización Administrativa, Madrid 1991

Fernando Rojas, "La Descentralización Fiscal en América Latina", en Revista Reforma y Democracia, CLAD, Caracas, No 3 Enero de 1995

Carlos Salazar Vargas "Las Políticas Públicas: Una Nueva Perspectiva de Análisis", en Revista Ciencia Política, Ed Tierra Firme, Santa Fe de Bogotá, No 38, Primer Trimestre de 1995.

Joan Subirats Homet, "Un problema de estilo: La Formación de Políticas Públicas en España. Exploración sobre los Elementos Distintivos de nuestro "Policy Style" (Una Aportación al Análisis del Sistema Político Español)". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1992.

_____, "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración", INAP, Madrid 1989

José Sulbrandt, "Presidencia y Gobernabilidad en América Latina: de la Presidencia Autocrática a la Democrática", en Revista Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No 2, Julio de 1994, Caracas.

Manuel Vásquez, García, "Spinoza", Ediciones Península, Barcelona, Octubre de 1986.

Max Weber, "Economía y Sociedad", Ed Plon, París 1971.

Peter Wiles, "Le Triomphalisme Capitaliste en Europe de l'Est (Avec un Reference Particuliere a la Pologne)". Revue Printemps, París, Vol 14, 1991

Proceso constituyente y reforma del Estado en América Latina

Ricardo Combellas

1. Introducción

Tarea nada fácil de abarcar y sintetizar la constituye el tema del proceso constituyente y la reforma del Estado en América Latina, pues de entrada por una parte, nuestros procesos constituyentes han tenido grandes dificultades en consolidar las instituciones políticas, sobre todo en el denodado afán por construir instituciones democráticas, orientadas por la necesaria jerarquización del principio del Estado de Derecho, jaqueado permanentemente por la brecha difícil de cerrar entre el "país legal", guiado por el derecho, y el "país real", perturbado por la violencia y la arbitrariedad; y por la otra, de idear el perfil del Estado que queremos, consustanciado con la realidad, que responda al exigente reto vislumbrado por Simón Rodríguez: "¿Dónde iremos a buscar modelos? La América Española es original. Original han de ser sus Instituciones y su Gobierno. Y originales los medios de fundar unos y otro. O inventamos o erramos" [1].

Ríos de tinta han corrido, por lo menos desde las revoluciones burguesas de fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX (donde por lo demás es justo mencionar el constitucionalismo fundador de las recién independizadas repúblicas hispanoamericanas), en la tentativa de la teoría constitucional por precisar el concepto de poder constituyente, sus elementos configuradores, su titularidad, sus límites, sus formas de manifestación, como su relación con los poderes constituidos, donde cobra su mayor importancia el loable cometido del Estado constitucional, de ordenarlo en las fórmulas normativas que atienden al principio de supremacía constitucional, es decir, en palabras de Pedro de Vega: "Porque la actuación del poder constituyente termina con la aprobación de la Constitución, la única manera imaginable de perpetuar la legitimidad democrática en el funcionamiento normal del sistema, no puede ser otra que transformar el principio político de soberanía popular en la fórmula jurídica de la supremacía constitucional"[2].

La lucha por la supremacía constitucional ha sido una lucha sisífica, tanto que en la célebre tipología de Loewenstein[3], generalmente nuestras constituciones son conceptualizadas como ***constituciones nominales***, es decir, de aplicación práctica imperfecta, con graves déficits de efectividad. Sin embargo, seríamos profundamente injustos si no sopesáramos positivamente la lucha por la justicia y el derecho que se ha dado desde sus orígenes coloniales en estas latitudes, lo cual si bien no ha cuajado en sólidos documentos normativos, integra una vena cultural con creciente arraigo colectivo.

En efecto, como corolario de la experiencia derivada de la dolorosa herencia de las muchas veces sangrientas dictaduras, de manera particular en los últimos decenios, el Estado de Derecho ha adquirido una justa valoración como principio cardinal del orden democrático, a costa afortunadamente de su tradicional percepción adjetiva, de base positivista. Hoy en día la simbiosis democracia-Estado de Derecho constituye un axioma indiscutible, no sólo para amplios sectores de las clases dirigentes latinoamericanas, sino para cada vez mayor número de ciudadanos que, comprometidos directa o indirectamente en la batalla por los derechos humanos, aprecian de forma afirmativa y hasta existencialmente, la relevancia de la carta de derechos estampada en la Constitución, abandonándose así, tanto la visión pesimista que los consideraba flores marchitas de un transplante infecundo del ideario liberal, como la visión marxista que los interpretaba como recursos ideológicos encubridores de la estructura de poder en beneficio de la clase dominante.

Las consecuencias de este nuevo enfoque, como veremos ***infra***, serán de suma significación para los renovados ***issues*** del Derecho Constitucional latinoamericano.

2. Poder y proceso constituyente en América Latina

Estoy de acuerdo con Lassalle[4], en que los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder. Con esto quiero decir que en América Latina vivimos un proceso constituyente, una formidable tarea de definición del modelo de Estado que queremos, su reacomodo a la idea de nación, como el nuevo orden de sus relaciones con la sociedad civil y su readaptación al orden internacional, sobre todo a partir de la aparición del fenómeno de la globalización, realidades todas ellas que implican conflictos de poder entre, por lo menos, las élites conservadoras y las élites modernizantes, y dentro de éstas, entre las de orientación neoliberal y las de orientación, que a falta de mejor nombre, calificaría como solidaria.

Desborda los límites de este trabajo el analizar cada una de estas realidades, tarea por lo demás ingente. Pero no puede eludirlas, so pena de naufragar en una concepción formalista del poder y del proceso constituyente. Me explico, el proceso constituyente, por lo menos desde esta perspectiva, no se agota con la sanción de una Constitución, que pasa a ser un momento, por lo demás de la mayor importancia, dentro de la definitiva cristalización del modelo de Estado que se intenta construir. Además, no podemos desdeñar que la Constitución no es una noción pétrea ni estática, sino que responde a una realidad viva y dinámica, gracias, fundamentalmente, a su desarrollo legislativo y a la creación interpretativa de la jurisdicción constitucional[5].

El poder constituyente, en palabras de Schmitt[6]: "la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo", no se ha manifestado en América Latina bajo un cariz unidimensional, pues ha admitido variadas formas de manifestación, donde la participación popular directa y los diversos esquemas de representación política han adquirido progresivamente un rol más protagónico, y por ende, menos retórico. Así, a título meramente ilustrativo, los procesos constituyentes tutelados (principalmente bajo la égida militar), han ido perdiendo afortunadamente terreno, ante fórmulas consensuadas de conciliación o reconciliación de élites, expresadas en pactos o acuerdos políticos previos, con el objetivo de fijar los alcances y límites del nuevo marco constitucional, o incluso de participación popular más inmediata y directa, y menos controlada y encapsulada (para no hablar de mediatizada), por los partidos, gracias a la apertura de canales en asambleas constituyentes abiertas y transparentes, en sus mecanismos de consulta y decisión.

Unas palabras merecen dedicarse al referéndum constitucional. No deseo hacer énfasis en el referéndum como posibilidad de inicio de un proceso constituyente, es decir aquel concebido en tanto iniciativa de reforma constitucional, sino al referéndum sancionador de la Constitución aprobada por la institución representativa convocada al efecto, sea el Parlamento o Congreso con poder de reforma, sea una asamblea constituyente prescrita con poder de reforma en el texto constitucional. Dicho instrumento, sin duda, se halla provisto de una legitimación democrática más auténtica en beneficio de la nueva carta, que la Constitución que agota su sanción en la pura aprobación parlamentaria.

El punto lo enfatizo porque en los procesos constituyentes latinoamericanos, y me estoy refiriendo principalmente a los de reciente data, se plantea recurrentemente el debate sobre la ratificación popular del texto aprobado por la asamblea[7] lo cual es impregnado muchas veces por argumentos de oportunidad, y hasta de oportunismo a secas. A todo evento, la democracia constitucional no debe rehuir a sus raíces fundamentadoras, la titularidad del poder constituyente, que se expresa en el principio de la soberanía popular, y que encuentra en la actualidad en el referéndum una institución viable y expedita de canalización.

3. El reto postpopulista

Los procesos constituyentes que experimentan, cierto que con discronías[8] variables y hasta distintas, los países latinoamericanos, tienen un hecho unificador indudable en la crisis del populismo, fenómeno que abarca no sólo una cultura, sino un modo de pensar y actuar respecto del Estado y la sociedad civil. Las relaciones Estado-sociedad civil han sido resquebrajadas por la crisis del Estado, lo que ha derivado en una renovada conceptualización de ambas esferas.

En cierta manera, a su modo y dentro de su propio ***tempus***, América Latina experimenta la crisis del denominado Estado de Bienestar, lo cual tiene su vórtice en el redespertar y rebelión de la sociedad civil frente a un Estado hipertrofiado y omnipresente, jaqueado por la contradicción insalvable, por un lado, entre las siempre crecientes demandas, que su brazo administrativo muestra cada vez mayor incapacidad de satisfacer, y por el otro, en el agotamiento de su insaciable capacidad extractiva, colapsada por su abusivo rol empresarial, y sus consecuencias en una profunda y agobiante crisis de legitimación. Es como si presenciáramos absortos el desenlace de la prolongada aventura de expropiación de las funciones sociales por parte del Estado, tal cual alcanzó su momento más aberrante con el totalitarismo.

Estamos, ni más ni menos, ante una ruptura epistemológica de la relación Estado-sociedad civil, que significa la desaparición, por inoperante, cierto que paulatina pero en todo caso irreversible, del paradigma que gira, como una suerte de ***Deus ex machina***, en torno al Estado-Nación excesivamente intervencionista, tal como lo hemos asumido y soportado en estos últimos cincuenta años.

El tránsito a la era postpopulista pasa, entre otras situaciones, por la superación del concepto de planificación, por lo menos del que aprendimos a conocer, es decir, el denodado afán por prever y controlar todo, una suerte de atrevimiento por atrapar y domesticar la libertad, construido en función de una visión del hombre y su entorno, debidamente resguardada por los cánones de la ingeniería social. La revalorización de las pequeñas cosas, lo directamente asible, la levedad, la incertidumbre, que guían cual faros ocultos las infinitas posibilidades de la acción humana, me hacen recordar las palabras de Unamuno[9]: "¡Nada de plan previo, que no eres edificio! No hace el plan a la vida, sino que ésta lo traza viviendo".

Ha crecido un clamor acuciante de rechazo ante los atropellos del omnímodo poder burocrático del Estado, esas jaulas de hierro antevistas por Max Weber[10], que enajenan al hombre, descarnando su ser ciudadano en los laberintos del procedimiento, y su tortuoso objetivo de hacer del gobierno un pesado oficio, costoso e ineficaz. La gobernabilidad, ese don tan preciado como escaso, exige necesariamente la sencillez, la simplicidad y el contacto directo, "sin ventanillas", con la sociedad. En suma, la lucha por la desburocratización y el control democrático del Estado, se ha erigido en un bastión en el cambio de la percepción de la óptica de la relación de la sociedad civil respecto al Estado.

Al unísono, la profunda crisis que experimentan las instituciones ***par excellence*** de articulación de los intereses sociales hacia el Estado, los "paquidérmicos" partidos de masas, guiados por el otrora dogma del centralismo democrático (sobre lo cual volveremos ***infra***), es reveladora del anhelo cada vez más presente por trastocar su fisonomía, en función de la invención de movimientos políticos flexibles y de articulación débil, que respondan mejor a los desafíos de la teledemocracia y la participación ciudadana.

La larga marcha en pro de la universalización y protección internacional de los derechos humanos, derechos concebidos como anteriores y superiores al Estado, cuya obligación es proteger y defender, nunca menoscabar y menos atropellar, ha implicado un cambio, no suficientemente percibido aunque radical, en la jerarquización subordinada del Estado frente a la sociedad civil y al ciudadano. La nueva concepción de la Constitución, entendida por sobre todo, como la positivación de unos valores que la anteceden y llenan de sentido, ha modificado el tradicional enfoque organicista y formalista que nos legó el positivismo jurídico.

Para finalizar, no por ello menos importante, la agonía de la excesiva centralización y concentración de poderes del Estado, que impulsó y llevó hasta sus últimas consecuencias,

independientemente de su morfología constitucional (federal o unitaria), el Estado del capitalismo industrial, donde la funcionalidad de su gestión dirigista condujo a supeditar de manera regimentada las múltiples formas asociativas de la sociedad civil. El rescate del principio de subsidiariedad (actualísimo aporte de la Doctrina Social de la Iglesia), y ese fantasma que recorre el mundo, la descentralización, bajo la impronta de su revivido profeta, Alexis de Tocqueville, constituyen signos expresivos de los tiempos por venir.

En fin, las tendencias brevemente bosquejadas, amén de otras ya presentes o avisoradas, nos hacen concluir que ha llegado, una vez más, la hora de repensar la cuestión del Estado y la sociedad civil. En otras palabras, en la actualidad el fenómeno estatal sólo puede comprenderse a cabalidad desde la óptica de la sociedad civil. Cualesquiera otra forma de interpretarlo está condenada al fracaso, pues ella es el punto de partida, y de llegada también, de la estrategia de su impostergable reforma.

4. El nuevo engarce Estado-sociedad civil

El reordenamiento de las relaciones Estado-sociedad civil ha tenido una de sus consecuencias más preocupantes en el deterioro de los partidos políticos, lo cual afecta en grado sumo al proceso constituyente que sufre nuestra región. No me voy a detener aquí en todas las implicaciones de esta grave situación[11], contentándome con subrayar algunas de ellas, por su particular interés para la exposición en curso.

En primer lugar, los partidos han perdido su capacidad programática, se ha abandonado la elaboración y el debate de ideas, agotada su acción en el excesivo pragmatismo y el cortoplacismo, es decir, la respuesta puramente reactiva (no proactiva) e inmediatista a los desafíos del entorno político y social.

En segundo lugar, la morfología organizacional de los partidos continúa siendo excesivamente rígida, atada a principios centralistas, disfuncionales a los cambios en el patrón de reestructuración del Estado y de la sociedad. Guiados por una estructura jerárquica de vértice cupular (la ley de hierro de las oligarquías de Michels), los partidos sufren problemas de adaptación y de eficaz capacidad de respuesta, ante las cambiantes aspiraciones y demandas de la población.

En tercer lugar, la gente, hastiada de los escándalos de corrupción y del comportamiento antiético de sectores de la clase política identifica, cierto que cual "chivos expiatorios", exageradamente a los partidos como instituciones al servicio de sus particulares, y muchas veces turbios intereses, y no al servicio de los ingentes reclamos de la sociedad.

En suma, secuela del descrédito político-partidista en el imaginario político latinoamericano, los partidos han perdido de tal forma representatividad, que la crisis de representación ha terminado por hacer de la representación un concepto en crisis.

Esto no constituye una razón para alegrarnos, muy por el contrario, seguramente es el motivo de mayor preocupación para todos los que sostenemos con fe el valor de la democracia y la defensa de las libertades. Así, pese a que paulatinamente nuestras constituciones recogen y estimulan instituciones de participación, tal aspiración no se ha concretado, como regla, en una mayor participación, consciente y responsable, sino que más bien la crisis de la representación ha devenido en apatía política y abstención electoral, en definitiva, en una peligrosa tendencia a la despolitización.

Imaginar equivalentes estructurales de los partidos en América Latina, termina tornándose en una verdadera pesadilla. Como lo dije en otra oportunidad[12], la alternativa corporativa me luce aterradora y escalofriante. Por un lado, las experiencias militares fracasaron estrepitosamente; por el otro, los empresarios trocados en políticos, bajo el manto de la tecnocracia, terminarían reproduciendo una democracia "malthusiana", donde los intereses parciales y plutocráticos se impondrán inexorablemente al interés general.

Pensar en la sociedad civil transmutada en sociedad política, es una contradicción. Se está en la sociedad civil o se está en la sociedad política ¿No nos ha recordado más de una vez Bobbio[13],

precisamente que los partidos políticos tienen puesto un pie en la sociedad civil y el otro en las instituciones, dado que son los articuladores modernos de muchas relaciones cruciales dentro del Estado y dentro de la sociedad civil? Además, la sociedad civil no puede sustituir, dada la morfología y la sectorialización fragmentaria de los intereses que la conforman, a la capacidad integradora de un sistema de partidos medianamente viable.

Por último, no podemos dejar de mencionar una tendencia preocupante, consistente en llenar el vacío que han dejado los partidos con la personalización excesiva del poder, un fenómeno recurrente en la región, que alguna vez Max Weber[14] definió como "democracia plebiscitaria del líder", la cual disimula potenciales y actuantes tentaciones autoritarias, proclives a desbordar las esclusas de la alternabilidad (medítese en los escarceos reeleccionistas, saltándose a la torera o modificando la Constitución, que tienden a propagarse en América Latina), y romper las reglas de juego de la ingeniería democrática.

En conclusión, la reconversión o reinvención de los partidos constituye uno de los desafíos más apremiantes de la actual hora latinoamericana.

5. Distribución de poderes y gobernabilidad

Los procesos constituyentes latinoamericanos se involucran directa y necesariamente con la reforma de las ramas del Poder Público, tanto en lo referente a la división horizontal como a la vertical o federativa de poderes. Analizamos a continuación, separada pero no desconectados entre sí, el sistema de gobierno, con énfasis en el presidencialismo latinoamericano, el Congreso y la rama judicial.

El presidencialismo latinoamericano, la verdad sea dicha, está enraizado en nuestra médula constitucional. Lo adoptamos del original modelo norteamericano hace cerca de doscientos años, pero también lo adaptamos a la realidad. Más bien ésta le definió sus peculiares contornos. No tengo ninguna duda en que acepta y merece cambios, pero ellos no deben significar su radical sustitución. De entrada suscribo en todos sus términos la recomendación que se deriva de las conclusiones de un reciente trabajo de Dieter Nohlen[15], un reconocido experto en el tema: "La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende de la rigurosidad con que se perciben todos los problemas que es necesario prever y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas a ellos. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico y, por tanto, cambiante, y que las instituciones, como ya lo hemos dicho, no son meras excelencias académicas".

Las poquísimas veces que se ha intentado reemplazar en estas latitudes el presidencialismo por un régimen parlamentario, el fracaso ha sido estruendoso. La temeraria experiencia ha sido en extremo frágil, como lo demostró Chile en los años veinte y el turbulento gobierno de Goulart en Brasil a principio de los años sesenta. Incluso este último país nos acaba de enseñar un aleccionador ejemplo: sectores mayoritarios de la clase política brasilera realizaron un ingente esfuerzo por convencer el pueblo de las bondades del parlamentarismo, en una larga campaña contra los pretendidos males de la institución presidencial. La respuesta fue abrumadoramente adversa: en el plebiscito celebrado el 21 de abril de 1993, el 55 por ciento de los votantes respaldó al presidencialismo frente al 24 por ciento que se inclinó por el parlamentarismo.

Sostener la defensa de la institución presidencial no conlleva de mi parte, repito, un rechazo a los cambios. Muy por el contrario, soy partidario de la incorporación a nuestro sistema presidencial de la figura del Primer Ministro, en tanto colaborador privilegiado del Presidente[16]. El ámbito de sus atribuciones podrá incluir, entre otras, las siguientes: proponer el nombramiento de los ministros al Presidente, coordinar los gabinetes sectoriales, suplir las faltas temporales del Presidente, y ejercer la dirección de la administración general del país. Sus atribuciones podrían ser mayores, si así se lo

delega el Presidente, entre ellas la de gozar de una amplia capacidad de designación de los funcionarios al servicio de la Administración Central.

El Primer Ministro debe ser políticamente responsable ante el Congreso, quien lo puede censurar así como decidir su destitución, lo cual acarrea la reorganización del gabinete en pleno. Con ello logramos algo crucial, una válvula de escape, un "fusible", para la resolución de las crisis políticas, sin socavar la autoridad y la necesaria estabilidad de la institución presidencial evitándose, en consecuencia, la erosión de la legitimidad del sistema de gobierno.

No obstante, un recurso también requiere el Presidente para asegurar la gobernabilidad, y no ser jaqueado por una mayoría hostil y circunstancial, reacia a toda colaboración, que se apodere en un momento dado del Congreso: el poder de su disolución, si éste ha censurado o negado la confianza en dos oportunidades al Primer Ministro, y la correspondiente convocatoria a nuevas elecciones en un plazo perentorio. El pueblo, en definitiva, tiene entonces la última palabra en la decisión sobre el respaldo o el rechazo a las políticas gubernamentales.

Otros temas del debate constituyente los son el balotaje, por cierto de amplia difusión en las recientes reformas constitucionales, la duración del mandato y el siempre espinoso tema de la reelección presidencial, sobre lo cual quiero sólo puntualizar mi desacuerdo con la modificación del texto fundamental para favorecer la inmediata reelección del Presidente en funciones, por la sencilla razón de que una reforma constitucional no debe adelantarse bajo la presión del interés directo del primer mandatario, más aún en una región donde el rol del Congreso recurrentemente aparece disminuido, y la rama judicial no tiene suficiente fortaleza en la resolución de los conflictos de poderes, así como en su definitiva función de celosa guardiana de la Constitución.

Rafael Caldera condensa en estas frases el sino del debate sobre el rol de la institución parlamentaria en la democracia: "El Parlamento defiende la democracia para defender su existencia pero al mismo tiempo ha de defender su prestigio para defender la democracia. Y si es cierto que el menosprecio de la institución parlamentaria conduce rápidamente al naufragio de la institucionalidad democrática, también es cierto - y no hay que llamarse a engaño - el que el Parlamento es la primera víctima obligada de todo accidente que represente la quiebra de la democracia"[17].

En conclusión, fortalecer la institución parlamentaria es un requisito ineludible de la consolidación democrática. Ello tiene varias dimensiones, como son las del sistema electoral y la representatividad de los partidos, algo que puede contribuir a mejorar el Parlamento, gracias a la legislación; y otras más directamente vinculadas a su quehacer institucional, como lo son sus clásicas funciones legislativa y de control.

El desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina está ligado al cometido de fortalecer la institución parlamentaria, sin que ello sobrelleve el estéril obstruccionismo de la acción de gobierno.

La función legislativa, tan importante, ha visto reducir su relevancia ante la ampliación del poder reglamentario y la delegación legislativa a favor del gobierno. Por otra parte, cada vez tenemos menos legisladores entre nuestros parlamentarios, y la técnica legislativa deja mucho que desear. Se ha planteado, cierto que todavía más como especulación teórica, la posibilidad de crear una cámara exclusivamente legislativa[18], o bien delegar la legislación en una comisión legislativa, en ambos supuestos integrada por parlamentarios dedicados exclusivamente a legislar. Incluso, no resulta descabellado debatir la propuesta de Forsthoff[19] en la que el Parlamento se limita a dictar las normas políticamente relevantes, que establezcan el marco de la regulación detallada, a asumir por el Gobierno y la Administración.

Por lo demás, en los congresos latinoamericanos es notable observar la carencia de adecuados ***staff*** técnicos, que contribuyan a mejorar el desempeño de sus tareas. El clientelismo político continúa siendo el principal medio de reclutamiento de sus pretendidos asesores[20].

El rescate de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones parlamentarias pasa, a mi entender, por la satisfacción de dos requerimientos: primero, la participación popular en el proceso legislativo, a través de mecanismos tales como la iniciativa popular de leyes, y su seguimiento en el proceso de formación de la ley, la consulta institucionalizada y el referéndum aprobatorio y abrogatorio de leyes; y segundo, la mayor sintonía de la actividad de los parlamentarios con las necesidades y aspiraciones de sus electores, a lo que se suma la ***accountability***, en otras palabras, la rendición de cuentas, precisa y oportuna, de su gestión.

La reforma judicial es seguramente el aspecto de mayor urgencia de la renovación institucional, cierto que con peculiaridades variadas, pero con un piso común de consenso sobre sus graves carencias y debilidades. Dentro del mosaico de problemas que confronta la rama judicial en América Latina, merecen destacarse los siguientes:

En primer lugar, el problema de la independencia del juez frente a las presiones e influencias indebidas, sea del Ejecutivo, sea de los partidos, sea de grupos de presión de la sociedad. El Poder Judicial ha sido secularmente el "pariente pobre" dentro de la trilogía de poderes, un poder disminuido e infravalorado, sin prestigio ni ***auctoritas***. Rescatar la independencia judicial pasa por su profesionalización, a través de la creación de la carrera judicial, la salvaguarda de sus condiciones éticas, y la garantía de su autonomía funcional y financiera, que vele por su decoro y necesaria fortaleza.

En segundo lugar, el acceso a la justicia, vedado a amplísimos sectores de la sociedad. La justicia es una función que el ciudadano común aprecia como costosa, lenta, lejana e inaccesible. Uno de los retos de la justicia está no sólo en el hecho de ser impartida por hombres probos e idóneos, sino también en hacerla más accesible, imparcial y oportuna.

En tercer lugar, es de destacar que como regla, la legislación penal, igual la sustantiva que la procedimental, en nuestras latitudes es anacrónica, de consecuencias directas en la violación de los más elementales derechos humanos, como la libertad y la integridad personal, amén del recurrente quebrantamiento del derecho a la defensa. Afortunadamente, se ha desarrollado en estos últimos años un fuerte movimiento de renovación, que une a una élite de jueces, fiscales, abogados, académicos, políticos y organizaciones de defensa de los derechos humanos surgidas de la sociedad civil, unidos en el propósito de humanizar y modernizar el proceso penal, gracias al establecimiento del sistema acusatorio, el juicio oral, la publicidad de los actos procesales, la profesionalización de la policía judicial, y la participación ciudadana en la justicia gracias al establecimiento de jueces legos y jurados.

En conclusión, la gobernabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos exige la transformación de la rama judicial, en atención a enfrentar adecuadamente cuatro demandas básicas[21]: primera, protección de los derechos fundamentales de las personas frente a las arbitrariedades del poder y los excesivos márgenes de impunidad; segunda, certeza en la definición de las reglas de juego de la convivencia social, y su manifestación en un orden jurídico respetado y eficaz. Como ha apuntado Elías Díaz[22] "Cuando el Estado desconoce y desprecia su propio derecho, surge la arbitrariedad y se instaura la total inseguridad para individuos y sociedad". Si bien la trilogía de poderes confluye en su actuación al fomento de la seguridad jurídica, el rol del Juez como protector de los derechos ciudadanos, y garante de la efectividad del principio de la legalidad es primordial; tercera, protagonismo, es decir, frente a la complejidad social y estatal, se reclama una institución aseguradora del equilibrio en el ejercicio de los poderes públicos; y cuarta, de respeto a la pluralidad, es decir, el reclamo de los ciudadanos y las comunidades de autogestionar sus conflictos, lo que se revela en el auge de la justicia de paz y las formas alternativas de resolución de conflictos.

La modernización, y consiguiente adaptación a las nuevas realidades de la Administración Pública, constituye una dimensión sobresaliente de la reforma del Estado. La tarea es ardua, un camino empedrado de dificultades. La burocracia, los estudios comparados no dejan de comprobarlo, genera anticuerpos que la hacen reacia al cambio. La rutina, la tendencia al secreto, la alergia al control

democrático, el entramado de intereses corporativos, a los que se suma el clientelismo, amén de la redundancia de funciones en los resquicios de su estructura, hacen de ella una sólida barrera, no fácil de romper. La Administración Pública se ha tornado, en efecto, compleja, complicada y desorganizada. El reto está en reducir su complejidad, organizando y coordinando mejor los sistemas que la integran.

En América Latina hay una demanda, todavía tenue pero sostenida, hacia un mayor control democrático de la actividad administrativa, la exigencia por mayor participación en la gestión pública, lo cual requiere de mayor transparencia y fluidez comunicacional, en los canales de información administrativa.

A esta demanda participacionista se une un reclamo en pro de un comportamiento administrativo tanto más eficaz y eficiente, como más ético, en suma la esperanza por superar las rémoras de una burocracia pública signada en grado considerable por el patrimonialismo, la arbitrariedad, el privilegio y la corrupción.

El planteo de un orden diferente de relaciones entre el Estado y la sociedad civil al modelo populista, hoy totalmente agotado, sitúa a la Administración Pública en el centro del debate reformista. Así, la definición de las funciones del Estado (y su remisión al dilema intervencionismo estatal vs. privatización), como la de sus formas de operacionalización (centralismo y concentración vs. descentralización y desconcentración), y el patrón organizacional de la Administración Pública (burocrática vs. gerencial, orientada esta última por los valores de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos), son ya y serán cada vez con mayor intensidad, insustituibles temas de la agenda decisional de los gobiernos de la región. Por lo demás, los procesos constituyentes y su cristalización en el texto constitucional, no pueden eludir el debate sobre el estatuto de la función pública, cuyos principios y orientaciones, de indiscutible fuerza jurídica, tienen relevantes consecuencias sobre la viabilidad y operatividad de la reforma[23].

6. Federalismo y descentralización

El federalismo[24] tiene una tradición que se remonta a los años aurorales de las repúblicas latinoamericanas, principalmente en México, Venezuela, Brasil y Argentina. Inspirado en el modelo norteamericano, pronto el federalismo pasó a ser más una idea que una realidad, unida en Venezuela al igualitarismo social, pero también expresión de fuerzas desintegradoras -el caudillismo decimonónico-, sometidas a la larga, con la moderna construcción del Estado nacional.

Sin embargo, el federalismo, más bien el "nuevo federalismo", para distinguirlo de las peculiaridades que caracterizaron al federalismo del siglo pasado, ha reasumido su importancia, ante la excesiva concentración y centralización de la vida pública, en nuestros países. El centralismo unido a la hipertrofia del Estado y su penetración excesiva en la sociedad civil, se ha mostrado disfuncional en el cumplimiento de los cometidos del Estado.

La consecuencia ha sido el despertar de las políticas descentralizadoras, tanto en su dimensión política (la elección directa de gobernadores y alcaldes), como en su dimensión administrativa, a través de la asunción directa de competencias, que se había reservado el Estado central, por parte de las entidades regionales y locales, o su amplia participación en el conjunto de posibilidades que ofrece la concurrencia de competencias.

En suma, la descentralización está hoy efectivamente unida al logro de una mayor eficacia de los cometidos estatales, como en la democratización de la sociedad, gracias al impulso de la participación comunitaria en los asuntos públicos, al acercar más los ámbitos de poder al acceso directo de los ciudadanos.

No obstante, es todavía prematuro el destacar éxitos concluyentes en el nuevo proceso, amén de las dificultades de avizorar un real redespertar federalista, es decir, el reacomodo de las estructuras del poder del Estado en un nuevo "pacto federal". La discusión está abierta, y muestra algunos signos de resurgimiento en los recientes debates constitucionales, en los procesos constituyentes de los países

líderes con alguna tradición federal, como los mencionados de México, Argentina y Brasil, e incluso en Venezuela, donde la discusión constitucional incluye necesariamente su abordaje.

Las tendencias descentralizadoras no han cerrado la puerta, al contrario, han impulsado sus posibilidades de despliegue, al concepto de región, ya no con las características dirigistas y desarrollistas de las políticas de regionalización de los años sesenta y setenta, sino como concepto que atiende a una realidad geoeconómica y geoestratégica (la disminución de las desigualdades regionales), en donde, a todo evento, su conformación en comunión con el nuevo federalismo, pasa por la manifestación de ***voluntad política*** de los estados o las provincias.

Por último, no puedo dejar de mencionar aquí el debate abierto en América Latina en torno a las consecuencias de la descentralización sobre el proceso de integración nacional, revivido por cierto ante el recuerdo de los funestos efectos desintegradores del federalismo decimonónico sobre la frágil arquitectura del Estado, tema que fue, por lo demás, motivo de profunda preocupación en la mente de algunos de los fundadores de nuestras repúblicas[25].

En síntesis, comparto el punto de vista que sostiene que la descentralización no desintegra ***per se*** la unidad nacional, aunque si la propenden las fuerzas centrífugas de una política anárquica, desordenada y fetichista de la descentralización. La diversidad que conlleva debe enriquecer, fortalecer la unidad, no disolverla. Mientras, al Estado central le corresponde, aparte de sus cometidos específicos, indelegables e intransferibles, coordinar, controlar, monitorear el proceso. Además, él es, en definitiva, el garante último de la integración nacional, frente a los monstruos fundamentalistas, cada vez más acechantes, en palabras de Boissier, del internacionalismo hegemónico, el nacionalismo negativo y la "archipielagización" regional.

7. A manera de conclusión

En conclusión, vastos son los desafíos de los procesos constituyentes latinoamericanos y sus implicaciones para la reforma del Estado, en función de la meta de mejorar la ***capacidad de gobernar***, que a falta de un término más preciso, tiende a cobijarse bajo el neologismo de ***gobernabilidad***[26]. Cierto que dentro de la amplia gama de posibilidades insertas en la capacidad de gobernar, y producto de mi formación (o deformación) jurídico-política, he acentuado seguramente en demasía la importancia del rol institucional.

Con ello no quiero ni puedo obviar la relevancia de otros enfoques y aproximaciones a la realidad; sin embargo, a favor de mi punto de vista juega el hecho de que, independientemente de cuales sean sus dimensiones y variables, la gobernabilidad alude de manera especial a la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales frente a las demandas y aspiraciones de la sociedad civil.

Ello explica el que tantos ojos dirijan la mirada hacia el rediseño institucional, y de allí la inteligencia de los gobernantes, y el núcleo dirigencial que integra la clase política, en antever y abrirle cauces a los cambios exigidos por la dinámica social. Si ello se logra en paz, pero con decisión y firmeza, en un clima de respeto a la metodología democrática, sus alcances serán mucho mayores, y las heridas que inevitablemente se infrinjan serán mucho más fáciles de cicatrizar. De lo contrario, el estigma de la violencia, sempiterna compañera de la mala hora latinoamericana (dentro de ella incluyo la violencia institucional), y sus deletéreos efectos, por más que sean edulcorados por la retórica revolucionaria, nos volverán una vez más a azotar.

Notas

[1] Rodríguez (1988).

[2] Vega (1988), p. 40.

[3] Loewenstein (1976), pp. 216 y ss.

[4] Lassalle (1964), pp. 163 y ss.
[5] Cfr. Cappelletti (1980).
[6] Schmitt (1982), pp. 93-94.
[7] Se trata de un debate de prosapia en la historia del constitucionalismo, como lo revela la mismísima experiencia constitucional de la Revolución Francesa. Cfr. Kriele (1980).
[8] El término discronía hace referencia a la amplitud de desfases y desniveles de los distintos componentes (jurídico, político, económico, técnico) de la realidad, que obstaculizan una tendencia coherente de desarrollo económico. (Cfr. Soriano (1989).
[9] Unamuno (1964), I, p. 239.
[10] Weber (1991), pp. 103 y ss.
[11] Cfr. Combellas (1995) y Hofmeister y Thesing (1995).
[12] Combellas (1995), p. 135.
[13] Bobbio (1986) y (1996).
[14] Cfr. Mommsen (1981), pp. 49 y ss.
[15] Nohlen (1991), p. 51.
[16] En América Latina se debate acerca de si el Primer Ministro debe ser un colaborador privilegiado del Presidente en las funciones atinentes a la jefatura de gobierno, o asumirlas directamente, caso en el cual estamos frente a un sistema semipresidencial. Cfr. Comisión Andina de Juristas. (1993).
[17] Caldera (1984), p. 39.
[18] Cfr. Planchart (1993).
[19] Forshoff (1975).
[20] Cfr. Prats i Catalá (1996).
[21] PNUD (1996).
[22] Díaz (1977), p. 44.
[23] Cfr. Bresser (1995).
[24] He seguido mi exposición en Combellas (1996), I, pp. 12-13.
[25] Estoy pensando fundamentalmente en Bolívar y Miranda.
[26] Cfr. VV. AA. (1996) y Dror (1996).

Referencias bibliográficas

BOBBIO, Norberto (1986). El Futuro de la Democracia. México.
_____ (1996). El Filósofo y la Política (Antología). Estudio Preliminar y Compilación de José Fernández Santillán. México.
BRESSER Pereira, Luiz Carlos (1995). "La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña", en Reforma y Democracia. Revista del CLAD, Nº 4, Caracas, julio de 1995, pp. 7-24.
CALDERA, Rafael (1984). Parlamento Mundial. Una Voz Latinoamericana. Caracas.
CAPPELLETTI, Mauro (1980). "El formidable problema del control judicial y la contribución del análisis comparado", en Revista de Estudios Políticos (13, nueva época, pp. 61-103), Madrid.
COMBELLAS, Ricardo (1995). Venezuela en la Encrucijada.
_____ (Coordinador) (1996). El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Caracas.
Comisión Andina de Juristas (1993). Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento. Lima.
DIAZ, Elías (1977). Sociología y Filosofía del Derecho. Madrid, 1977.
DROR, Yehezkel (1996). La Capacidad de Gobernar. México.
FORSTHOFF, Ernst (1975). El Estado de la Sociedad Industrial. Madrid.
HOFMEISTER, Wilhelm y THESING, Josef (eds.) (1995). Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina. Buenos Aires.

KRIELE, Martin (1980). Introducción a la Teoría del Estado. Buenos Aires.
LASSALLE, Ferdinand (1964). ¿Qué es una Constitución?. Buenos Aires.
LOEWENSTEIN, Karl (1976). Teoría de la Constitución. Barcelona.
MOMMSEN, Wolfgang (1981). Max Weber: Sociedad, Política e Historia. Barcelona.
NOHLEN, Dieter (1991). "Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina", en Revista de Estudios Políticos. Nº 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 43-54.
PLANCHART, Gustavo (1993). "El Poder Legislativo, evolución y sugerencias para su reforma", en Varios Autores. El Derecho Constitucional en el Umbral del Siglo XXI. Valencia, pp. 739-746.
PRATS i Catalá, Joan (1996). "Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social", en Reforma y Democracia. Revista del CLAD, Nº 6, Caracas, julio de 1996, pp. 69-106.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1996). Gobernabilidad y Reforma de la Justicia. Santiago de Chile, mimeo.
RODRIGUEZ, Simón (1988). Inventamos o Erramos. Caracas.
SCHMITT, Carl (1982). Teoría de la Constitución. Madrid.
SORIANO, Graciela (1989). Historia, Desarrollo Discrónico e Historia Política. Caracas.
UNAMUNO, Miguel de (1964). Ensayos. Madrid.
Varios Autores (1996). Gobernabilidad y Sistemas Políticos Latinoamericanos. Caracas.
VEGA, Pedro de (1988). La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente. Madrid.
WEBER, Max (1991). Escritos Políticos. Madrid.

Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas

Bernardo Kliksberg

I. Un fin de siglo con un escenario social inquietante

La humanidad llega a fines del siglo XX con avances de enorme magnitud y profundidad en sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas. Se están produciendo "rupturas epistemológicas" simultáneas en numerosos campos del conocimiento, que están generando modelos conceptuales renovados para comprender los fenómenos, y una nueva ola de tecnologías basadas en conocimiento de amplísimas posibilidades. Los avances en campos como las telecomunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología, la ciencia de los materiales, las máquinas-herramientas, la informática, y la robótica entre otros, están transformando las matrices productivas básicas. La posibilidad potencial de producir bienes y servicios se ha expandido y multiplicado rápidamente. Al mismo tiempo hay una revolución de las expectativas. Se han comenzado a extender sistemas de base democrática, donde la población puede elegir sus representantes, y hay un reclamo generalizado por participación creciente. Los pueblos esperan tener influencia real y en aumento en los esquemas de toma de decisiones, y hay un amplio movimiento hacia la constitución de formas nuevas y más activas de organización de la sociedad civil.

Sin embargo, el potencial inmenso de capacidades productivas no se está transformando en mejoras en las difíciles condiciones de vida de amplios sectores del planeta. Hay una brecha enorme entre el mismo y la vida cotidiana. También hay un desfasaje entre los avances en materia de democratización, la obtención por parte de los habitantes de los países de "ciudadanías democráticas" que les permiten potencialmente niveles de participación, y la situación de exclusión social, y por ende de "ciudadana social" degradada de muchos de ellos que crea imposibilidades múltiples para una participación orgánica. El escenario social sobre el que llamó la atención mundial la histórica Cumbre Social de Copenhague, llama a profundos interrogantes sobre el futuro.

De acuerdo a datos del Banco Mundial, 1300 millones de habitantes del planeta reciben un ingreso menor a un dólar por día, hallándose por tanto en situación de pobreza aguda. Dos quintas partes de la población mundial carecen de servicios sanitarios adecuados y electricidad.[1] Según informa el PNUD ha habido un aumento marcado en el número de pobres que vieron disminuir sus ingresos. Entre 1965 y 1980, esa situación afectó a 200 millones de pobres. Entre 1980 y 1993 a 1000 millones. 800 millones de personas no reciben suficientes alimentos, y cerca de 500 millones tienen un estado de desnutrición crónico. 17 millones de personas mueren cada año de infecciones y enfermedades parasitarias curables como diarrea, malaria, y tuberculosis.[2]

Las cifras sobre empleo que se hallan en la base de las dificultades sociales, indican la presencia de extendidos procesos de aumento del desempleo, y de degradación de la calidad de los empleos disponibles. El World Employment Report de la OIT señala que en 1995, el 30% de toda la mano de obra del mundo se hallaba desempleada o subempleada. Al mismo tiempo que altas tasas de desempleo, hay un traslado continuo de personas hacia la llamada economía informal. Si bien heterogénea, la misma tiende a caracterizarse en gruesos tramos por estar constituida por trabajos inestables, sin perspectivas claras, sin protección social de ninguna índole, con bajos ingresos, y con niveles de productividad muy inferiores a la economía formal por las limitaciones de recursos, tecnologías, y créditos. En América Latina por ejemplo, el empleo en el sector informal representaba el 40,2% de la mano de obra ocupada no agrícola en 1980. En 1995, había pasado a constituir el 55,7% de dicha mano de obra. La tasa de desempleo abierto de esa región se estimaba en 1996, en un 16,2%.[3] A los datos sobre magnitud del desempleo deben agregarse indicadores sobre duración promedio del desempleo. Este factor, que parece hallarse a su vez en agravamiento, es según subraya Robert Solow de la mayor relevancia. Sus análisis llaman la atención sobre los altos costos sociales de períodos extensos de desempleo. Señalan que la experiencia de desempleo prolongado va produciendo múltiples efectos negativos sobre la personalidad marginados por los estudios económicos usuales. Genera entre

otros aspectos apatía, debilitamiento serio del interés en socializar, y retiro gradual de la fuerza de trabajo.[4] Una pérdida de autoestima caracteriza el cuadro.

La pobreza mundial sigue siendo particularmente discriminatoria hacia las mujeres y los niños. Según los datos de la OIT las mujeres están desproporcionadamente representadas entre los pobres, los desempleados, y los subempleados. Los niños son altamente vulnerables a los avances de la pobreza. Hay una distancia pronunciada entre los logros alcanzables por la tecnología médica moderna, y las tasas de mortalidad infantil en áreas pobres. Una tercera parte de los niños de los países en desarrollo se hallan malnutridos. La mortalidad infantil para niños menores de cinco años es del 97 por mil, casi seis veces mayor que la de los países desarrollados. Entre otras regiones, según los datos suministrados por UNICEF perecen por año en América Latina y el Caribe 600.000 niños por causas evitables.[5] Forzados por las circunstancias son parte creciente de la mano de obra en diversos países, en condiciones deplorables de explotación. Se ha extendido el problema de poblaciones de niños viviendo en las calles en numerosas ciudades, y los niños pobres se han constituido en un blanco preferido de los narcotraficantes.

Las fuertes tensiones sociales acumuladas en todas las áreas referidas, y otras añadibles, son espacio favorable para procesos de debilitamiento del tejido social, entre ellos la desintegración de la familia, y el ascenso de la criminalidad. La familia institución central de gran parte de las sociedades, dadora de normas morales, educación básica, salud preventiva, afectos fundamentales, modelos de referencia, se ve seriamente deteriorada por los problemas sociales, y tiende a producirse el abandono de su figura masculina. Por otra parte, en diversas sociedades se observa un marcado ascenso de las cifras de criminalidad. Así entre otros casos, la revista The Economist indica que casi todas las ciudades de América Latina son hoy más inseguras que hace 10 años.[6]

Todas las carencias mencionadas van conformando "círculos perversos" de pobreza. Las dificultades nutricionales iniciales, de carencia de marcos familiares sólidos, las limitaciones para acceder y permanecer en la escuela, la marginación del mercado de trabajo, van conformando una situación de exclusión social que se autorreproduce.

En la más estrecha vinculación con la pobreza y la exclusión social, se observa a nivel internacional acentuadas agudizaciones en términos de inequidad y polarización social. Las cifras del PNUD indican que en los últimos 30 años el volumen de ingresos del 20% de las personas más pobres del mundo cayó de 2 a 1,45 del ingreso mundial, mientras que la parte del 20% más rico pasó del 70 al 85% de la riqueza mundial. Las distancias sociales se duplicaron de 1960 a 1990. En los dos extremos de la marcada polarización mundial de ingresos, 358 multimillonarios tienen actualmente un patrimonio que es superior a los ingresos acumulados del 45% de la población más pobre del mundo, 2.300 millones de personas. Las desigualdades en ingresos, y en posesión de activos, producen a su vez inequidades agudas en acceso al crédito, y tienen múltiples repercusiones en campos cruciales como el acceso y la permanencia en sistemas educativos, la calidad de la educación que reciben los pobres, y sus posibilidades de rendimiento educacional.

A las inequidades conocidas se está añadiendo otra adicional. El desarrollo explosivo de las comunicaciones, que tiene actualmente un punto culminante en la comunicación por computadoras, abre posibilidades gigantescas de difusión de información e intercambio, pero amplios sectores de la población pueden quedar fuera de él, sumándose una brecha más a las existentes. Martín Hopenhayn resalta la posibilidad amenazante de la aparición de nuevas formas de "analfabetismo cibernético", que van a abarcar a los que no acceden a ninguna forma de informatización.[7]

Llamando la atención mundial sobre la gravedad del problema de la inequidad el administrador del PNUD Gustave Speth ha indicado en la Cumbre Mundial de Copenhague que su enfrentamiento en las próximas décadas es crucial e impostergable. En igual sentido el Presidente del Banco Mundial James Wolfensohn señaló que "La distribución de los beneficios del crecimiento presenta uno de los mayores desafíos a la estabilidad del mundo. Las injusticias sociales pueden destruir los avances

económicos y políticos", y planteó que "debemos aprender más acerca del por qué y el cómo de la distribución del ingreso".[8] Robert Solow subraya que para poder esperar compromisos de la población con políticas de desarrollo se "requiere una percepción de justicia por todos los grupos sociales, en el sentido de que cada uno recibe una parte justa del progreso económico".[9] La pobreza acentuada y las altas polarizaciones sociales conforman un escenario que daña severamente las posibilidades de crecimiento económico sostenido, y al mismo tiempo afecta seriamente la gobernabilidad democrática en los países en desarrollo. La falta de logros que mejoren la precaria calidad de vida cotidiana de amplios sectores de la población genera márgenes significativos de pérdida de credibilidad en los gobiernos democráticos que minan sus márgenes de gobernabilidad.

¿Cómo enfrentar la inquietante situación social? ¿Es la pobreza una situación inevitable, una especie de condición definida por la naturaleza? En amplias regiones del planeta, ello no es claramente así, se presenta junto a la disponibilidad de importantes recursos en riquezas minerales, agropecuarias, fuentes de energía, materias primas estratégicas. ¿Es la pobreza un tema individual adjudicable a falencias de determinadas personas?. Tampoco hay evidencia empírica de ningún orden que avale ese tipo de razonamientos. Un documento de base presentado a la Cumbre Mundial de Copenhague por una Comisión de personalidades presidida por el ex Presidente de Chile Patricio Aylwin señala al respecto: "Los pobres generalmente no son los responsables de su situación. Muchos de ellos son personas de esfuerzo que logran superar esa condición cuando cuentan con un mínimo apoyo o cuando mejoran las condiciones generales del país".[10]

Frente a la persistencia y agudización del problema, actualmente se están buscando soluciones así como abriendo nuevas líneas de investigación y reflexión sobre el mismo, que llevan a su vez a replanteos profundos del rol y diseño del Estado. Abordaremos a continuación estas nuevas direcciones del debate. En un momento de análisis posterior discutiremos en base a ellas, cuál debería ser el rol del Estado en el campo social en el mundo en desarrollo. Identificado el mismo reflexionaremos sobre lineamientos para el rediseño institucional y del Estado en función de dicho rol y el tipo de gerencia que sería más indicada para una performance efectiva del Estado en lo social, y efectuaremos una anotación final. El análisis tendrá en todos los casos un carácter exploratorio y se propone principalmente llamar la atención sobre la necesidad de renovar sustancialmente los contenidos de la agenda de discusión en estas temáticas.

II. Las nuevas direcciones del debate sobre el desarrollo social

Recientemente destacó Shadid Javed Burki uno de los Vicepresidentes del Banco Mundial: "La situación de los pobres, el 20% más abajo no está mejorando. Y esto es particularmente el caso de dos regiones: América Latina y Africa".[11] La persistencia y agravamiento de los problemas sociales, y el reclamo generalizado por su solución que ha tenido un epicentro en la Cumbre Social de Copenhague, han impulsado un amplio debate que revisa una por una la mayor parte de las premisas en que se ha basado la acción vinculada con lo social en las últimas décadas. El nuevo debate parte de la sensación de "impotencia" ante la falta de respuestas en los modelos que en el "papel" iban a brindar soluciones efectivas, y ante sus limitados resultados, avanza en impugnar aspectos básicos de su misma validez, y en buscar modelos de análisis alternativos que puedan ser más fecundos. Entre las líneas de exploración fundamentales de un debate que hoy involucra a Gobiernos, organismos académicos, actores de la sociedad civil, organismos de cooperación y financiamiento internacional, y la opinión publica mundial se encuentran las que se presentan a continuación resumidamente.

El cuestionamiento al modelo del "derrame"

En las últimas décadas un conjunto de enfoques de amplia circulación ofrecían una respuesta basada centralmente en la idea del "derrame". Las conocidas hipótesis básicas giran en torno a la visión de que realizando ingentes sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que impliquen

equilibrios económicos y financieros, habrá progreso económico, y finalmente el mismo se "derramará" al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolos de su situación de pobreza "dura". Se requeriría entonces una espera difícil, para que esta etapa de postergaciones y acumulación casi forzada, genere hacia adelante un "escenario feliz". Como ha sucedido tantas veces en la historia, una vez más los hechos reales no han respondido a las suposiciones del modelo. El camino al desarrollo parece ser muchísimo más complejo que estas suposiciones, según entre otros los amplios estudios de los Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas que abarcan a la casi totalidad de los países en desarrollo, y cubren íntegramente las últimas décadas. Los datos indican que la realidad funciona de un modo muy diferente al supuesto. Las evidencias muestran que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar su competitividad, y aumentar su producto bruto, pero ello no "se derrama" automáticamente. Por el contrario los indicadores anteriores pueden mejorar, y al mismo tiempo continuar deteriorándose o permanecer estancada la situación de los sectores más desfavorecidos. Señala el Banco Mundial en su Informe Anual 1995 "Mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza no puede dejarse al *trickle down effect* del crecimiento". Plantea la misma institución en un trabajo de análisis de las causas de la crisis de la economía mexicana: "Por muchos años se creyó que la manera más eficiente de reducir la pobreza y la desigualdad social era a través del crecimiento económico acelerado. Sin embargo la evidencia empírica ha demostrado que si bien un elevado crecimiento económico es una condición necesaria, no es condición suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad social".[12] En Desarrollo Humano 1996 previene el PNUD que se debe prestar atención a la estructura y calidad del crecimiento, porque aun habiendo crecimiento el mismo puede ser: con desocupación, con exclusión, sin participación, con debilitamiento de las culturas nacionales, con destrucción del futuro al deteriorarse el medio ambiente.

La percepción cada vez más generalizada de la ineficiencia del modelo del derrame plantea que las relaciones entre lo económico y lo social son mucho más complejas que lo que el modelo suponía, y que como otros modelos en la historia los hechos lo han derrumbado, y es necesario buscar nuevas rutas.

La revalorización del capital humano y el capital social

Amplias líneas de investigación y discusión están girando en torno a un reanálisis en profundidad de los impactos sobre el desarrollo de formas de acumulación de capital hasta ahora no evaluadas adecuadamente. Se plantea que junto a los capitales "tradicionales": el capital natural de una sociedad constituido por su dotación de recursos naturales, y el capital construido formado por lo que ha producido (infraestructura, capital comercial, capital financiero, etc.), existen otras dos modalidades de capitales que urge analizar más detalladamente, el capital humano y el capital social. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos, el segundo con elementos cualitativos como valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente, y generar redes, y concertaciones hacia el interior de la sociedad. Analizando las causas del crecimiento económico un estudio del Banco Mundial sobre 192 países concluye que no menos del 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano, y al capital social.[13]

Formar capital humano implica invertir sistemática y continuadamente en áreas como educación, salud, y nutrición entre otras. A fines de siglo la inversión en educación se ha transformado en una de las de más alta rentabilidad. Ello tiene que ver con los cambios radicales que se están produciendo en las estructuras de producción. Ellos se orientan en la dirección de privilegiar el conocimiento como elemento básico de las nuevas matrices productivas. La base de las industrias de punta es hoy conocimiento puro, y la tendencia irá crecientemente en esa dirección según todo parece indicarlo. Lester Thurow sostiene que el siglo XXI será "un siglo de conocimiento intensivo", y que el conocimiento "se ha convertido en la única fuente de ventajas competitivas relativas sostenibles de

largo plazo".[14] Indica que, entre otras, las computadoras casi no utilizan recursos naturales, se basan en conocimiento. Consecuentemente a ello, señala: una empresa que invierte hoy en educación de sus integrantes obtiene una tasa de retorno sobre la inversión que es el doble de aquella que invierte en planta y equipo. Robert Reich, ex Secretario de Trabajo de USA resalta el peso decisivo de la educación destacando "los ganadores de esta nueva economía globalizada y volátil son aquellos que puedan identificar y resolver problemas, manipular y analizar símbolos, crear y manejar información". Recomienda a su propio país USA: "invertir en la educación y capacitación de nuestra gente; buenas escuelas públicas y excelentes Universidades Públicas. Públicas en el más verdadero sentido de la palabra: accesibles a todos, sostenidas por todos".[15] Jacques Delors resalta el papel histórico trascendental de la educación en nuestro tiempo: "de ella depende en gran medida el progreso de la humanidad... Hoy está cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro".[16] Los países de punta a nivel económico y tecnológico han multiplicado sus presupuestos en educación y ciencia y tecnología. Japón termina de aprobar aumentar en un 50% su ya elevado presupuesto para ciencia y tecnología de los últimos 5 años. Será en el próximo quinquenio de 155.000 millones de dólares. El financiamiento gubernamental de la ciencia y la tecnología del año 2000 sería el doble del asignado en 1992. En la República de Corea la inversión en educación asciende al 10% del producto bruto, nivel muy superior al del mundo en desarrollo. Israel está realizando desde 1994 una nueva reforma de su avanzado sistema educativo que ha significado un aumento de un 33% en términos reales en los recursos asignados a educación, que permitirá entre otros aspectos una actualización integral de los maestros de todas las escuelas en los adelantos informáticos, y la introducción universalizada de dichos adelantos en el aula. Las empresas privadas de avanzada, han incrementando considerablemente sus presupuestos para entrenamiento y formación de su personal, y ascienden actualmente en algunas de ellas a cerca del 10% del monto total de sus nóminas salariales.

El gasto en salud, puntal esencial del desarrollo del capital humano, se ha evidenciado en la práctica como de altísima rentabilidad. Acciones impulsadas por la Organización Mundial de la Salud, la Oficina Sanitaria Panamericana, y la UNICEF por ejemplo en terrenos causantes de alta mortalidad como la diarrea infantil y el cólera, han logrado en poco tiempo con inversiones mínimas impactos relevantes. La combinación de esfuerzos de salud y educación integrados tiene potenciales muy elevados. Se considera que una de las inversiones más rentables de fin de siglo es extender y mejorar la educación de niñas de áreas desfavorecidas. Según los cálculos del Banco Mundial agregando tres años más de escolaridad básica a dichas niñas, se reduciría la mortalidad infantil en un 15 por mil. Esos años significarían incrementar su capital educativo y ello les permitiría manejarse mucho mejor frente a cuestiones como el embarazo adolescente, la planificación familiar, la prevención preparto, la atención a los recién nacidos, la gestión nutricional.

Por su parte el capital social puede tener a su vez réditos muy elevados para el avance económico y el bienestar general. El difundido estudio de Robert Putnam ratifica empíricamente su estratégico aporte al crecimiento.[17] El autor señala que se trata de un bien público "una característica especial del capital social, como la confianza, las normas, y las redes es que normalmente es un bien público, diferente del capital convencional, el cual normalmente es un bien privado". Se produce un proceso de valoración sesgado: "Al igual que todos los bienes públicos el capital social tiende a ser infravalorado e infrasuministrado por los agentes privados". La subestimación es errónea, el peso de este capital puede ser decisivo. Analizando la experiencia italiana resalta Putnam el papel clave del capital social. Identifica algunos de sus efectos concretos: "En las regiones cívicas de Italia, y en contraste con Nápoles, la confianza social ha sido, desde hace mucho tiempo, un ingrediente clave de su carácter distintivo, que ha sostenido el dinamismo económico y el desempeño gubernamental. Se requiere, a menudo, la cooperación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, entre los trabajadores y los gerentes, entre los partidos políticos, entre el gobierno y los grupos privados, entre las pequeñas firmas

y otras cosas por el estilo. Y, sin embargo, la *contratación* y el *monitoreo* en tales casos son a menudo costosos o imposibles, y la imposición ejercida por una tercera parte es impráctica. La confianza lubrica la cooperación. A mayor nivel de confianza en la comunidad, mayor probabilidad de cooperación. Y la cooperación en sí genera confianza. La constante acumulación de capital social es una parte crucial de la historia que está detrás de los círculos virtuosos de la Italia cívica".

El capital humano y el capital social han sido "redescubiertos" en los últimos años, y no resulta posible pensar sólidamente sobre el desarrollo sin tener en cuenta su relevante peso como "palancas" del mismo.

El replanteo del tema de la inequidad

Nuevamente aquí los modelos de análisis convencionalmente aceptados se han estrellado contra los hechos históricos concretos, y su caída ha abierto un amplio campo para la investigación del tema, y el diseño de nuevos modelos, y respuestas.

Como plantean Nancy Birdsall, David Ross, y Richard Sabot "Afirmar que hay una relación inversa entre el aumento del crecimiento y la reducción de la desigualdad ha sido un postulado básico de las teorías económicas convencionales acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo".[18] Para dichas teorías la alta inequidad sería necesaria, para obtener efectos de acumulación, e impulsar el crecimiento. Sin embargo, el análisis econométrico riguroso de la experiencia de dos regiones del mundo, el Sudeste Asiático y América Latina, en los últimos 30 años indica resultados opuestos. Birdsall, Ross, y Sabot se preguntan "¿por qué entonces hallamos tasas relativamente bajas de crecimiento económico y una gran desigualdad en América Latina y una baja desigualdad y un rápido crecimiento en Asia oriental?". Mientras que en los países del Sudeste Asiático hubo un esfuerzo activo por reducir la inequidad que bajó sus umbrales pronunciadamente, y la participación en el ingreso entre el 20% superior y el 20% inferior pasó a ser 8 a 1 en Corea, y el 4,1 a 1 en Taiwan, en América Latina la polarización se acentuó, y las distancias son de 26 a 1 en Brasil, y se han ampliado considerablemente en México, Argentina, y toda la región. Entre otros aspectos, se detecta la presencia de "círculos perversos o virtuosos" según empeore o mejore la equidad, entre equidad, educación, y crecimiento. Según la investigación mencionada en los años 50 la tasa de egreso de la escuela primaria en Brasil era de un 60%, muy superior a la de Corea que tenía un 35%. En las tres décadas siguientes mientras la inequidad crecía en Brasil, decrecía sustancialmente en Corea. Este y otros factores determinaron que la tasa de egreso de Brasil se redujera considerablemente mientras en Corea superaba el 90%. Según la Revista The Economist la evolución de la desigualdad en Brasil ha sido del siguiente tipo:

Cuadro 1

Evolución de la distribución del ingreso
Brasil

	Porcentaje del ingreso nacional	
	1970	1994
1% más rico de la población	8	15
25% más pobre	16	12

Fuente: The Economist, 29 de abril de 1995.

La aplicación del coeficiente de Gini que mide los grados de desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, Africa, el Sudeste Asiático, y el Este Asiático permite apreciar cómo el coeficiente que sube cuando aumenta la desigualdad refleja diferencias apreciables a su favor en las dos últimas regiones, que a su vez han crecido mejor y más sostenidamente que las anteriores.

Cuadro 2				
Participación de la población en el ingreso nacional (en %)				
Población	**Sudeste Asiático**	**Este Asiático**	**Africa**	**América Latina**
1er quintil	8,1	6,6	6,0	3,3
2do quintil	12,2	11,4	8,2	7,2
3er quintil	16,1	16,6	11,5	11,9
4to quintil	21,8	24,9	18,5	19,8
5to quintil	42,0	40,4	55,9	57,9
Coef. de Gini	0.31	0.32	0,44	0.49

Los quintiles siguen el orden creciente de ingresos.

Fuente: Weawer J. y R. Sprout en Michael Rock "25 years of economic development revisited", World Development, Vol. 21, No. 11, 1993.

Los datos de la realidad han desmentido terminantemente la idea de que la inequidad era en definitiva funcional al crecimiento económico. La situación es la que describe Joseph Stiglitz: "Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento. No obstante que esto podría ser visto como no más que sentido común, hasta la experiencia de Asia Oriental el "sentido común" sugería exactamente lo contrario: que el crecimiento producía desigualdad y que la desigualdad era necesaria para el crecimiento".[19]

Al derrumbarse el "sentido común" postulado por la teoría económica convencional se abrió el paso para reinvestigar todo el tema. Esa investigación se halla urgida por los altísimos umbrales de desigualdad hoy vigentes, antes referidos, que anuncian severas dificultades futuras al crecimiento, y son portadoras en sí mismo de tensiones sociales de gran envergadura hacia el interior de las sociedades. Las nuevas líneas de investigación que se están multiplicando a nivel internacional están comenzando a indagar sistemáticamente diversos órdenes de inequidad. Junto a la inequidad en los ingresos, se están explorando entre otras la inequidad en la posesión de activos, y las inequidades en el acceso a créditos, ambas de alta significación económica. Un reciente trabajo de Deininger y Squire constató que una distribución inequitativa de la tierra, un activo crucial, tiene un nítido efecto negativo sobre el crecimiento subsecuente. Así según sus datos sólo 2 de 15 países con coeficientes Gini para la distribución de la tierra mayores a 70 lograron un crecimiento superior al bajo nivel de 2,5% en el período 1960/1992.[20] Otro estudio de Hongyi, Squire y Zou muestra que la inequidad inicial en la distribución de activos puede ser mantenida indefinidamente generación tras generación, con las consiguientes consecuencias regresivas indicando la necesidad de políticas efectivas para reducirla.[21]

Interrelación entre desarrollo económico y desarrollo social

La caída de la teoría del derrame, la revalorización del capital humano y del capital social, y el replanteo de las relaciones entre inequidad y crecimiento, son dimensiones centrales de un debate más amplio que está alcanzando a la orientación global de los modelos de desarrollo. Por un lado se advierte que las relaciones entre lo económico y lo social son complejas. El mecanicismo del derrame, suponía que en el tiempo los beneficios del crecimiento llegarían a los sectores desfavorecidos. El

proceso real es distinto. Pero además, se está yendo más lejos. Se está planteando, que no corresponde pensar todo el proceso en términos de la resolución de una dimensión a instancias de otras, sino que hay una interrelación básica. El desarrollo social parece en la experiencia concreta un proceso vital para que pueda existir un desarrollo económico sostenido. Las inversiones en capital humano y capital social y el mejoramiento de la equidad, además de fines en sí mismo desde la perspectiva de sociedades democráticas, son necesarias para que el crecimiento económico pueda tener bases firmes. Así James Wolfensohn ha planteado "Sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio".[22] El BID destaca respecto al caso de América Latina: "Las persistentes brechas sociales en la acumulación de "capital humano" han incrementado la gran proporción de personas que viven en la pobreza y la distribución sumamente desigual de la riqueza en la región. Estas brechas sociales siguen limitando la productividad y el crecimiento económico regional, y demoran los procesos de democratización y modernización de los Estados".[23]

Aparece la visión de que hay una brecha a ser salvada en ambas direcciones sin las cuales el desarrollo mismo es altamente vulnerable. Es imprescindible que exista crecimiento económico, estabilidad monetaria, equilibrios económicos y financieros, sin ellos no habrá medios para apoyar el desarrollo social, pero a su vez ellos no serán mantenibles en el mediano y largo plazo, si no se produce un desarrollo social activo. Esta visión abre la posibilidad de políticas alternativas al "sentido común convencional" que hoy comienzan a esbozarse. Así, Amartya Sen plantea que existen por una parte los enfoques que ven al desarrollo como "un proceso cruel, basado en una moralidad que invoca sangre, sudor, y lágrimas ... la retórica de estos enfoques es la del sacrificio necesario en aras a un futuro mejor ... sacrificios vinculados por ejemplo con un bajo nivel de bienestar, gran desigualdad, autoritarismo intruso, etc.".[24] Este enfoque dice Sen ha sido "fuertemente sobrevendido". No parece conducir a los resultados prometidos de acuerdo a la experiencia histórica y genera altísimas tensiones. Es presentado con frecuencia como la alternativa única. La inclusión de los nuevos elementos antes mencionados en el debate da amplia posibilidad a que se puedan diseñar otras alternativas. Sen habla de ópticas que "ven al desarrollo como un proceso esencialmente amigable centrado en ayudar a otros y a sí mismo, y con la posibilidad de salir adelante con un poco de ayuda de mis amigos. El poco de ayuda puede provenir de la interdependencia en el mercado (... ganancias mutuas en intercambios ...) pero también de los servicios públicos que confieren a la gente más capacidad para ayudarse a sí mismos y a otros". La experiencia histórica de las últimas décadas indica que frente a la tradicional desarticulación entre lo económico y lo social, donde como se ha señalado con frecuencia creciente en definitiva las políticas sociales están dedicadas a "recoger los muertos y heridos que deja la política económica" es posible pensar en una articulación integral entre ambos que potencie a fondo sus complementariedades. Las sociedades que han logrado combinar ambos tipos de desarrollo están entre las más avanzadas del planeta, y demuestran con su ejemplo que esta integración es factible. Así países como entre otros Canadá, Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Japón, los del Sudeste Asiático, Israel, se hallan en posiciones de vanguardia tanto en la tabla de resultados macroeconómicos exitosos como de indicadores de desarrollo humano.

Las nuevas direcciones abiertas en el debate sobre el desarrollo social, obligan a su vez a revisar los planteos "sentido común convencional" de las últimas décadas sobre el rol a cumplir por el Estado. ¿Cuáles son los roles esperables si se incorporan a la reflexión los replanteos profundos en curso actualmente en el marco de las concepciones globales del desarrollo?

III. Repensando el rol del Estado

Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientizar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en

desarrollo a fines de este siglo. Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarios, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el "estilo de tecnologías" más apropiadas para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese rol. La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del "Estado deseable", y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo. El tipo de abordaje metodológico sugerido es el que se está intentando avanzar en el presente trabajo.[25]

La discusión sobre el rol del Estado en lo social forma parte de una polémica más vasta sobre el rol global del Estado. En líneas generales, como se ha señalado con frecuencia, el péndulo ha oscilado fuertemente. Estuvo situado hace algunas décadas en la idea de que era posible pensar en un Estado, que planificara integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, que a través de su maquinaria implementara las planificaciones, que trabajara centralizadamente para llevar a cabo esta operatoria, y que asumiera todo orden de funciones ejecutorias. Esta visión mostró en la práctica graves dificultades en la concepción misma que subestimaba o marginaba a la sociedad civil en sus múltiples expresiones, y en la implementación efectiva, donde la maquinaria mostró serias ineficiencias, y el carácter centralizado de la gestión demostró ser un factor crucial de rigidez y graves divorcios con las exigencias de la realidad.

El péndulo giró en la dirección opuesta en la que se postuló la necesidad de un "Estado mínimo". Se planteó que sus funciones debían ser totalmente mínimas, y se debía dejar librado el desarrollo al mercado y "la mano invisible". El Estado fue percibido como un estorbo para la dinámica a impulsar. Se enfatizó la existencia de una antinomia entre Estado y mercado. Se llevó a cabo un activo proceso de "demolición" del Estado en los países en desarrollo. Los esfuerzos se situaron durante una extensa etapa en el tema del tamaño, realizándose continuados y con frecuencia poco selectivos cortes destinados a reducirlo. Se suprimieron gran parte de sus funciones. Se trató en diversas ocasiones de privatizar, y eliminar funciones, en el más corto plazo, aun con conciencia de que las operaciones respectivas podían haberse efectuado de modo más eficiente para el país, y de que las supuestas capacidades regulatorias públicas necesarias para la etapa subsiguiente eran muy débiles o casi inexistentes. También, como en el caso del anterior, este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas y de aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado, ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella.

La experiencia histórica ha ido indicando que los dos polos no conducían a las soluciones buscadas. Refiriéndose a la experiencia americana señala Rudiger Dornbusch: "En Estados Unidos ya vamos un paso más adelante. Vemos que la competencia excesiva, la desreglamentación descuidada y la falta de intervención estatal han llevado las cosas demasiado lejos. El péndulo se desplaza ahora en dirección opuesta y ya se vislumbra la reaparición del Estado ... De aquí a 10 años miraremos hacia atrás y veremos un período de reconstrucción centrado en una cabal concepción del Estado, en la correcta clase de cooperación entre el gobierno, la fuerza laboral y el empresariado, y en la necesidad de que el gobierno desempeñe un papel esencial en la búsqueda de soluciones a los problemas de la coordinación y la explotación de los factores externos".[26]

El replanteo conceptual de todo el tema en marcha está basado en el choque de los modelos teóricos con la realidad. Los hechos han ido cuestionando seriamente supuestos de amplia difusión. Así se plantea que constituye una "falsa trampa" encerrar el tema en una discusión sobre el tamaño del Estado, y creer que la reducción del mismo proveerá automáticamente soluciones. La apelación a los datos muestra claramente que el tamaño del Estado medido entre otros aspectos en funcionarios por cada 100 ciudadanos atendidos, y porcentaje que representa el gasto público en relación al Producto

Bruto Nacional, indicaría que el tamaño relativo del Estado en muchos países del mundo en desarrollo, es considerablemente menor que el tamaño del mismo en la mayor parte de las economías desarrolladas. El tema central no puede ser el tamaño en abstracto, sino cuál es el rol que debería cumplir el Estado en el proceso histórico, y cómo dotarlo de la capacidad de gestión necesaria para llevarlo a cabo con eficiencia.

La realidad a su vez ha planteado que en el nuevo mundo globalizado, donde se ha producido una "explosión de complejidad", al multiplicarse las interrelaciones, y producirse cambios profundos geopolíticos, geoeconómicos, y tecnológicos en espacios brevísimos de tiempo, existe la necesidad de que el Estado lleve a cabo funciones que no formaban parte de ninguno de sus roles previos en la historia. La globalización, el cambio acelerado, la complejidad, van acompañados de amplia dosis de incertidumbre. Edgard Morin previene "El devenir no es necesariamente sinónimo de desarrollo. De aquí en adelante el futuro se llama incertidumbre". Y subraya las dificultades para otear el futuro: "Estamos en lo desconocido, más aún en lo innominado. Nuestro conocimiento de los tiempos actuales se manifiesta solamente en el prefijo sin forma "pos" (posindustrial, posmoderno, posestructuralista ...) o en el prefijo negativo "anti" (antitotalitario). No podemos dar un rostro a nuestro futuro, ni siquiera a nuestro presente".[27] La misma sensación frente a una sociedad "cada vez más globalizada y porque globalizada también más compleja y multidimensional" es descripta desde pensadores del mundo en desarrollo de este modo: "... navegamos este huracán de cambios de la globalización casi sin brújula, con limitados y demasiadas veces desactualizados mapas. Tantos cambios y tan pocos mapas son unas de las fuentes principales del malestar de la incertidumbre y desasosiego que tanto se manifiesta en el mundo actual".[28] Estos desarrollos han generado una amplia demanda por respuestas estatales de nuevo cuño. Michel Crozier apunta: "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".[29] En el mundo en desarrollo la posibilidad de promover y fortalecer integraciones subregionales y regionales que pueden ser de tanta relevancia ante la globalización está generando una fuerte corriente de demandas hacia papeles catalizadores y facilitadores que podría cumplir un Estado eficiente en este campo crucial.

Junto a las demandas que emergen de la globalización, y la complejidad hay otras que tienen que ver con el desarrollo de las capacidades regulatorias del Estado. La regulación surge como una exigencia de eficiencia económica y una sentida inquietud social, frente a los costos enormes que la sociedad toda puede pagar si se deja librado aspectos críticos para ella a una "mano invisible". Lester Thurow advierte al respecto "En las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios siempre promoverá el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia *la mano invisible* de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que la maximización de los beneficios no siempre conduce a la maximización del producto".[30]

También hay demandas hacia el Estado que tienen que ver con la inequidad y sus costos. Dornbusch las identifica del siguiente modo: "el mercado no facilita una distribución del ingreso que sea socialmente aceptable. La intervención del Estado por lo tanto, es legítima cuando se trata de equiparar la distribución del ingreso producida por el mercado ... La igualdad de oportunidades y en cierta medida de resultados constituye no sólo un precepto ético sino una necesidad imperiosa porque cada vez son mayores las evidencias de que la excesiva desigualdad provoca el conflicto social ..."[31]

El Estado mínimo, casi ausente de estos y otros procesos claves de nuestro tiempo, y con capacidades de gestión minimizadas, muy difícilmente pueda ayudar mayormente a la sociedad para enfrentarlos adecuadamente. La idea subyacente tras el de que el mejor gobierno es el "no gobierno" lleva confrontada con la realidad a la cáustica aseveración de una reconocida autoridad en gerencia: "El modelo representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gerenciar nada".[32]

Frente a los polos del péndulo, se está levantando actualmente una concepción diferente que a partir de la evidencia histórica reciente indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las ultimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado vs. mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales, y han integrado activamente en ese esquema a las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil, que ambos polos tendían a marginar. En estos esquemas se identifica que entre Estado y mercado, existe una amplia gama de organizaciones que incluye entre otras los "espacios de interés publico" entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero que no forman parte del Estado ni del mercado, la nueva generación de cooperativas empresariales con extensa difusión en numerosos países desarrollados, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales voluntarias de base religiosa que han crecido significativamente, las organizaciones vecinales, los grupos ecologistas, el voluntariado, y otros formas de agrupamiento de esfuerzos de la sociedad civil de múltiples características. Se trata en la nueva concepción de "sumar" los roles claves para la sociedad vinculados con demandas como las antes planteadas, y otras, que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado, y los aportes múltiples que pueden devenir de la sociedad civil. En esta perspectiva, es imprescindible llevar a cabo el esfuerzo de reconstruir un Estado que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con las fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para el país, y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada, fuerte, y activa.

Está planteada la necesidad de reconstruir el Estado teniendo como horizonte deseable la conformación de lo que se podría llamar un "Estado inteligente". Un Estado concentrado en roles estratégicos para la sociedad, y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlos a cabo con alta efectividad. Uno de los roles claves del" Estado inteligente" se hallará de acuerdo a numerosas evidencias en el campo del desarrollo social. Frente a problemas de la magnitud de los que fueron esbozados en la primera parte de este trabajo, y ante los fracasos de los modelos basados en el derrame para solucionarlos han surgido, como se refirió, nuevas visiones del desarrollo, y en ellas el Estado tiene papeles de alta relevancia.

En el modelo del derrame, la visión de que el mero crecimiento solventaría de por sí los problemas de pobreza, llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del rol del Estado en el campo social. Si ello sería así, el Estado debería limitarse a ayudar a cubrir el desfasaje transitorio que se daría mientras el derrame se ponía en funcionamiento. Su papel debía ser montar programas totalmente coyunturales y focalizados para atenuar impactos. Las asignaciones de recursos a su actividad social debían ser limitadas por cuanto esos eran recursos que se estaban "distrayendo" de la política central de crecimiento y derrame que generaría las soluciones reales. Consecuentemente con estas directrices, se produjo un fuerte movimiento de "desarme" del Estado en el campo social desmantelándose servicios, promoviéndose de hecho un éxodo de recursos humanos calificados del sector público al sector privado, y creando grandes áreas de incertidumbre para las organismos que operan en el sector social al depender crecientemente de decisiones externas a ellos tomadas con una intervención marginal de los mismos. Las nuevas direcciones del debate marcan que este tipo de reestructuración forzada y estrecha del Estado en lo social estaba en realidad agravando los problemas. Disminuye la inversión en capital humano, y capital social, aumenta los ya agudos niveles de inequidad, aleja más aún la posibilidad de integrar las políticas económicas y las sociales. Las nuevas orientaciones del debate sobre el desarrollo social, sugieren un rol muy diferente del Estado.

El incremento del capital humano supone una política sistemática de largo plazo de una sociedad en esa dirección, donde el Estado tiene un papel clave. El desarrollo del capital social, requiere de un Estado que esté protegiéndolo, y promoviendo activamente las sinergias. El mejoramiento de la equidad necesita de una labor activa del Estado en esa dirección. Subraya un trabajo del Banco Mundial: "... acciones estatales que conlleven una distribución más equitativa de la riqueza bien

podrían hacer parte integral de una exitosa estrategia económica".[33] La interrelación articulada de lo económico y lo social en un modelo de desarrollo que movilice las complementariedades de ambos planos necesita de un papel concertador y sinergizante del Estado. La creación de empleos y políticas de ingresos adecuadas han de hallarse en el centro de esta interrelación. Por otra parte, parte fundamental del nuevo rol, es sumar aliados al esfuerzo por enfrentar los problemas sociales. El Estado debe generar iniciativas que promuevan la participación activa en este esfuerzo de los actores sociales básicos, empresa privada, sindicatos, Universidades, la sociedad civil en todas sus expresiones.

Un Estado inteligente en lo social, no es un Estado mínimo, ni ausente, de acciones puntuales de base asistencial, sino un Estado con una "política de Estado" no de partidos en educación, salud, nutrición, cultura, orientado hacia superar las gruesas inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel sinergizante permanente. Esta vez no se trata de postular un modelo teorizante más. Este tipo de reflexiones sobre el Estado van surgiendo con mucha fuerza de la experiencia histórica de las ultimas décadas. En ella en países donde el Estado ha asumido roles de esta índole, los resultados han sido muy significativos. Amartya Sen describe el escenario histórico mundial reciente destacando: "De hecho, muchos países de Europa Occidental han logrado asegurar una amplia cobertura de seguridad social - con la prestación de atención en salud y educación públicas de maneras hasta entonces desconocidas en el mundo; el Japón y la región del Este de Asia han tenido un alto grado de liderazgo gubernamental en la transformación tanto de sus economías como de sus sociedades; el papel de la educación y atención en salud públicas ha sido el eje fundamental para contribuir al cambio social y económico en el mundo entero (y en forma bastante espectacular en el Este y Sudeste Asiáticos); y la formulación pragmática de políticas se ha inspirado tanto en el mercado como en el Estado - y de hecho también en instituciones que no pertenecen a ninguna de las dos categorías, tales como organizaciones de la comunidad".[34]

Nancy Birdsall destaca el papel cumplido por el Gobierno en el Japón promoviendo la pequeña y mediana empresa, enmarcado en una estrategia de "crecimiento desde abajo", productora de empleos: "el Ministerio de Comercio Exterior e Industria del Japón consideró la falta de modernización de la pequeña empresa como un posible obstáculo fundamental para el crecimiento", el apoyo del Gobierno Japonés a la misma fue "uno de los aspectos más perdurables y constantes de la política industrial".[35]

En el Chile democrático, el Gobierno electo suplantó totalmente la estrategia social de la dictadura anterior. Durante la misma si bien hubo logros económicos empeoró sensiblemente la situación social estimándose que el número de familias ubicadas por debajo de la pobreza ascendió de un 20 a un 40% de la población. El Gobierno democrático dio alta prioridad a lo social, puso en marcha una política social totalmente activa, basada en cuatro principios orientadores: equidad, solidaridad, integralidad, y participación social. Realizó amplias concertaciones con el sector privado para mejorar las condiciones sociales, y estimuló a fondo a la sociedad civil. Los resultados de este esfuerzo que ha procurado interrelacionar continuamente lo social y lo económico han sido impactantes, y los progresos en ambos campos se han fortalecido mutuamente.

En estos y otros casos un Estado activo en lo social, atento a las incidencias de la globalización y el mercado sobre la problemática social, agresivo en materia de desarrollo del capital humano y del capital social, concertador de alianzas estratégicas continuas entre los distintos actores sociales en favor de la superación de la pobreza, y puesto cabalmente al servicio de la sociedad, se está mostrando como un instrumento histórico clave para las sociedades.

Algunos de los términos fundamentales de los riesgos que se afrontan si se insiste en tesituras como el Estado mínimo, o si se permite un Estado orientado por intereses de grupos burocráticos internos, son agudamente planteados por Paul Streeten. Sugiere que el problema más serio no surge del fracaso del mercado sino de su éxito, y no del fracaso de ciertas burocracias gubernamentales sino de lo contrario. En efecto resalta "Si las señales propagadas por el mercado están basadas en una distribución muy desigual de la tierra, otros activos, y los ingresos, es el éxito del mercado en responder a estas

señales el que causa el problema". Refiere que "Amartya Sen ha analizado hambrunas y ha mostrado que con frecuencia la disponibilidad total de alimentos era adecuada pero el poder de compra de grupos particulares de la población pobre había declinado. En esas condiciones el mercado era muy exitoso en sus señales, incentivos, y alocaciones, mientras que la gente se hallaba hambrienta". Similarmente indica que los gobiernos que son exitosos en perseguir los autoobjetivos de sus funcionarios son los que han llevado a resultados destructivos largamente criticados.[36]

Dados los roles mencionados como deseables, ¿cómo dotar al Estado de las capacidades institucionales y de gestión para llevarlos a cabo? ¿Cuál sería el perfil de un" Estado inteligente" en el campo social?

IV. Líneas de trabajo para el rediseño del Estado en el campo social

En el mundo en desarrollo se han llevado a cabo en el marco de los procesos de ajuste macroeconómico, fuertes reformas del Estado en lo social. El perfil básico de esas reformas es el que describe Fernando Zumbado en caracterización que puede generalizarse a numerosos países: "Hasta el presente, la reforma social ha constituido una resultante de las exigencias planteadas por los programas de estabilización y por el ajuste de estructuras económicas. En este sentido, desafortunadamente, la reducción efectiva del gasto público social y el desmantelamiento de servicios ineficientes, han jugado un papel determinante en el aumento de la pobreza. Se ha demorado mucho el presentar programas alternativos más eficaces".[37]

De estas reformas ha emergido un Estado postajuste, que parece tener serias limitaciones y debilidades institucionales y de gestión para poder llevar adelante roles como los que fueron delineados en el item anterior. Se requiere reconstruir el Estado en lo social para que los roles mencionados puedan ejecutarse con efectividad. Esa reconstrucción no puede ser hacia atrás. No resulta un camino aconsejable, teniendo en cuenta las importantes deficiencias de funcionamiento, rigideces, e incapacidades que presentaban las estructuras estatales sociales en décadas anteriores. Pero tampoco los meros cortes constituyen la reforma necesaria. El reclamo de Zumbado tiene plena sustentación. Se necesitan "programas alternativos más eficaces".

La reconstrucción de la capacidad de gestión estatal para un desarrollo social activo, equitativo, y sostenido debe hacerse mirando hacia adelante. Es necesario conectar al Estado social con las nuevas fronteras tecnológicas en desarrollo institucional y gerencia. En las últimas décadas ha habido cambios fundamentales en las ideas básicas de cómo obtener mayor eficiencia en las organizaciones. Se observa la emergencia a nivel mundial de un nuevo paradigma gerencial con modelos analíticos, hipótesis, y propuestas técnicas muy diferentes a las del que predominó en buena parte de este siglo.[38] Se está pasando de la "administración a la gerencia". Las organizaciones más eficientes de nuestro tiempo han generado en su práctica muchos elementos de este paradigma emergente, y están operando crecientemente en base a él. La reforma del Estado en lo social, tiene allí una importante fuente de marcos de referencia sobre cómo gestionar organizaciones en el 2000, que pueden ser de alta utilidad. Está planteado el desafío de cruzar los problemas y las características particulares de los sectores sociales estatales con los desarrollos de punta en gerencia de organizaciones a nivel mundial. Este "cruce" no consiste en "copiar" métodos gerenciales en boga. El desafío es mucho más complejo y amplio. Se trata de ver si es posible releer los problemas de gestión social apoyándose en las innovaciones sobre comprensión del comportamiento organizacional recientes, pero respetando totalmente su fuerte singularidad y especificidad. Esa "nueva lectura" sería el punto de partida para diseñar a partir de ella soluciones técnicas apropiadas para el campo estatal social. Lo que está planteado entonces no es un trabajo de "apropiación mecánica" de soluciones gerenciales de moda, sino un vasto esfuerzo de investigación y desarrollo para generar innovación organizacional en las áreas sociales.

La reconstrucción del Estado social hacia adelante implica entonces afrontar interrogantes básicos como los siguientes:
- ¿Cuáles son los problemas realmente estratégicos que obstruyen la eficiencia? La versión tradicional subrayaba problemas de índole esencialmente formal conectados con organigramas, procedimientos, manuales de funciones, normas, circuitos. En gerencia de avanzada se piensa que ello debe mejorarse, pero que las incidencias de esas mejoras sobre el rendimiento organizacional final son muy reducidas. Que el mismo depende de otros temas mucho más estratégicos.
- ¿Cómo encarar dichos problemas apoyándose en los avances de las ciencias gerenciales pero teniendo en cuenta la marcada especificidad que presenta la gestión de programas sociales?
- ¿Cómo generar soluciones que en definitiva aporten efectivamente a que el Estado cumpla con los roles que tiene por delante en el campo social, en los países en desarrollo, como entre ellos el mejoramiento drástico de la educación y la salud, el desarrollo del capital social, el mejoramiento de la equidad, un uso optimizante de recursos escasos, la generación de soluciones con sostenibilidad, la promoción activa de la participación de la sociedad civil en todas sus expresiones en la tarea social, el desarrollo de las capacidades propias de las comunidades desfavorecidas?

Partiendo de estas bases conceptuales se sugieren a continuación algunas líneas de trabajo que se consideran claves para el rediseño del Estado en lo social. Se perciben como líneas en donde se debería ir generando cambios graduales, en dirección a las metas que se plantean. El enfoque sugerido constituye básicamente una estrategia de cambio de carácter selectivo y gradual.

Reposicionamiento organizacional de la política social

En las estructuras estatales del mundo en desarrollo la política social ha venido operando como un área carente de autonomía en relación a variables críticas para el logro de sus objetivos. Desde afuera de ella se han determinado aspectos básicos para su operatoria real. Normalmente, las áreas de política económica de los Estados toman las decisiones de fondo sobre temas que tienen gran impacto social y las "comunican" simplemente a las áreas sociales. Las mismas tienen una participación organizacional muy limitada en los procesos de toma de decisiones respectivas. Los operadores sociales tienen escasa presencia en decisiones cruciales sobre temas como por ejemplo política de créditos, negociación de la deuda externa, políticas arancelarias, política fiscal, que van a tener profundos impactos en el campo social. Por otra parte la información que se maneja en los procesos de toma de decisiones respectivas es casi integralmente generada por las áreas económicas. Son limitados los insumos de información aportados por las áreas sociales, aplicados en los mismos. La ubicación organizacional de las áreas sociales en el esquema de "poder real" de los gobiernos ofrece asimismo marcadas debilidades. Independientemente de los "títulos formales" su frecuencia de acceso al nivel presidencial, y su pertenencia a los ámbitos críticos de decisión son considerablemente menores al de las áreas económicas y políticas.

En estas condiciones la política social se desarrolla en un marco de subordinación, y de aislamiento. El grado de "incertidumbre" que controla, factor clave de poder organizacional es muy bajo. Sus parámetros fundamentales pueden ser variados desde afuera con facilidad, y dejar sin "piso" a diseños largamente trabajados.

Esta debilidad organizacional estructural de lo social, es concorde con una visión del desarrollo donde se percibe al desarrollo social como un derivado "residual" de otras políticas. Al replantearse integralmente dicha visión, y observarse como se mencionó que las palancas del desarrollo son múltiples, que hay dimensiones sociales que son críticas para que el mismo pueda tener sostenibilidad, y que el "residuo" puede bloquear todo el proceso, aparece una fuerte necesidad de reestructurar el patrón organizativo tradicional. Como lo indica con precisión Enrique Iglesias "El Estado es el primer responsable de asegurar la gran conciliación de lo económico con lo social".[39] Llevar adelante esa conciliación, significa rediseñar los espacios organizativos para favorecerla. El tema es de alta

complejidad. No lo resuelve la creación de puntos aislados de coordinación, como Gabinetes en donde cada cierto período de tiempo se encuentran los responsables ministeriales respectivos. Ello es útil pero constituye un nivel primario de coordinación. Para avanzar hacia un diseño combinado de las políticas económicas y sociales se requieren niveles mucho más sofisticados. La coordinación debe abarcar las diversas etapas del proceso de formulación de las políticas públicas. Entre otros aspectos implica construir bases de datos sobre lo social mucho más amplias y de mejor calidad que las actuales que puedan ser punto de referencia central en los diseños de políticas. Significa acceso directo de las áreas sociales a la conformación de las agendas de discusión. Implica montar mecanismos organizativos que permitan la elaboración conjunta de decisiones sobre planos cruciales de modo tal que los esquemas de decisiones incluyan plenamente junto a las variables económicas, las variables sociales. Requiere armar sistemas de monitoreo en tiempo real que informen continuamente sobre los impactos sociales de las políticas económicas, y permitan retroalimentar sobre la marcha el diseño conjunto. Se necesita armar una institucionalidad que vaya facilitando niveles crecientes de coordinación, en dirección a lo que en algunos de los países más avanzados en este tema se llama generar una "socioeconomía", es decir diseños integrados y no solamente coordinados de política económica y social. Existen diversas experiencias en esa dirección que son indicativas de su viabilidad. Entre ellas el Gobierno democrático de Chile ha desarrollado un activo ejercicio permanente de coordinación estrecha de las políticas económicas y sociales. En Israel se desarrolló un sistema de seguimiento de la situación social que genera datos que son utilizados en común por los niveles de decisión económica, social, y el parlamento.

Junto al estrechamiento de la coordinación se requiere una rejerarquización efectiva de las áreas sociales, en términos de su acceso a los centros de poder básicos.

Mejoramiento radical de la coordinación intraestado social

Los problemas de coordinación de las áreas sociales de los Gobiernos centrales no se dan sólo hacia el exterior de las mismas. Tienden a presentar en el mundo en desarrollo muy bajos niveles de coordinación entre ellas mismas. Los Ministerios a cargo de lo social como Educación, Salud, Familia, Vivienda, Desarrollo Social, etc., suelen actuar fuertemente desvinculados. Las agencias públicas de diverso orden que operan en lo social tienen a su vez nexos reales débiles con los Ministerios orientadores, e interrelaciones limitadas entre ellas. Un significativo esfuerzo institucional de las últimas décadas, los Fondos de Inversión Social, han sido limitadamente "aceptados" por el área estatal social y operan con esa severa restricción. En la realidad no solamente hay vacíos agudos de coordinación, sino con frecuencia fuertes enfrentamientos por competencias, recursos, y programas.

Todo ello tiene un importante efecto sobre los resultados finales por cuanto lo social es por naturaleza un campo donde ningún actor institucional por sí solo podrá lograr metas de fondo. Así, los objetivos a lograr en materia de carencias educativas requieren de un respaldo sólido de los sistemas de salud y nutrición. Los progresos en salud necesitan de una cooperación activa con el sistema educativo. La transformación de zonas urbanas de vivienda marginal en asentamientos estables y productivos requiere la acción combinada de diversos organismos sociales. La maximización de resultados sólo se obtiene en el campo social cuando hay una integración operacional de las diversas áreas.

Detrás de las serias dificultades de coordinación interinstitucional vigentes hay diversos problemas que deberían ser puestos a foco. Algunos de ellos son de carácter conceptual. Muchos aparatos burocráticos públicos han sido construidos sobre la base de enfoques marcadamente sectoriales. El diseño organizacional ha tendido a separar estrictamente los sectores, fijar fronteras rígidas, responsabilidades totalmente demarcadas, institucionalizar una división del trabajo altamente formalizada. La realidad de programas de lucha contra la pobreza urbana, o desarrollo rural, requiere otro tipo de diseño organizativo que facilite el cruce de enfoques, el trabajo en equipo en el campo, la optimización conjunta de los recursos escasos disponibles. En lugar de continuar "sectorializando" se

requiere en el área social, "interinstitucionalizar", aumentar los vínculos concretos entre los diferentes actores.

Otros problemas son muy concretos. Hay conflictos de intereses, luchas por poder, disputas de espacios. Dichos problemas no se solucionan por la vía de los abordajes tradicionalmente utilizados, que establecen estructuras formales de coordinación. Ellas fijan en el "papel" distintos tipos de unidades en donde se produciría la coordinación. Tienen normalmente una efectividad limitada. La ilustran los serios problemas de funcionamiento de los Gabinetes sociales. Los mismos reúnen a los Ministros de las áreas sociales y a agencias gubernamentales sociales. Es desde ya, un instrumento útil, pero en la realidad, su productividad suele ser baja. Las agendas tiende a excluir los temas conflictivos, y a centrarse en aspectos de coordinación administrativa menores. Los mecanismos técnicos de seguimiento de las decisiones adoptadas son limitados. Las reuniones no cuentan con un trabajo técnico previo sistemático que las apoye. El abordaje formal debiera ser reemplazado por un abordaje "sustancial". Se debe partir del reconocimiento de que hay conflictos reales subyacentes, y tratar de enfrentarlos. Probablemente buena parte de ellos puedan solventarse si los actores llevan a cabo procesos orgánicos de negociación utilizando modelos técnicos avanzados. En primer término, la negociación les permitirá detectar puntos comunes, identificar ventajas para todos de llevar adelante acciones conjuntas, y diseñar programas mancomunados a partir de ello. Experiencias en marcha en este campo demuestran que los Ministerios y Agencias pueden encontrar con facilidad ventajas para la labor conjunta en áreas como, entre otras, la producción para uso común de información social de buena calidad, la formación en pool de recursos humanos calificados en áreas críticas, la negociación unificada ante las áreas económicas en cuestiones relevantes. Ello no solventará todos los conflictos, pero los reducirá y limitará. Junto a ello deben montarse mecanismos organizativos que favorezcan una coordinación efectiva. Las reuniones de Gabinetes sociales deben estar precedidas de un proceso previo de consultas de amplitud que permita establecer agendas representativas. A su vez deben instalarse sistemas que permitan hacer monitoreo de los resultados de la implementación de las decisiones adoptadas, y retroalimentar con ellos la toma de decisiones de los Gabinetes.

Todos estos esfuerzos deben enmarcarse en una discusión conceptual a fondo que posibilite un "salto de conciencia" respecto a la necesidad de superar los enfoques sectorialistas, dada la naturaleza misma de los problemas sociales que requiere la acción combinada.

La descentralización como oportunidad

Una de las principales "oportunidades" de transformación positiva del Estado social en los países en desarrollo se halla en la descentralización de los servicios sociales hacia las regiones y municipios. Tiene indicaciones favorables múltiples. Desde el punto de vista de la efectividad de los programas puede acercarlos mucho más a las necesidades reales de la población a la que se quiere asistir. En una perspectiva estrictamente gerencial, permitirá niveles de eficiencia más altos al abrir posibilidades mayores de dinamismo, flexibilidad, y agilidad en las respuestas. En el plano de la sostenibilidad de los programas en el mediano y largo plazo, estimula en principio la articulación de los intereses de las poblaciones receptoras de los mismos, y ello favorecerá la autosustentación de los esfuerzos. Significa crear condiciones para avanzar en la estructuración de políticas económico-sociales integradas a nivel regional.

Numerosos países están avanzando procesos descentralizadores en el campo social, y allí hay claramente una dirección firme hacia el futuro. Se están haciendo esfuerzos para descentralizar áreas como entre otras educación primaria y secundaria, servicios de salud primaria y hospitales, vivienda, saneamiento ambiental, acueductos, cloacas, drenajes y desechos sólidos, nutrición, seguridad social, transporte, cultura. Sin embargo, es necesario prestar la mayor atención a lo que indica la experiencia acumulada sobre dificultades y riesgos, a efectos de diseñar estrategias para enfrentarlos y superarlos.

Entre otros problemas un primer área tiene que ver con el grado de "claridad institucional" del proceso de descentralización. En diversos casos, los roles postdescentralización entre Gobierno central, regiones, y municipios no se han definido con precisión quedando fuertes áreas de ambigüedad. Ello genera espacios para roces y choques constantes. Un aspecto crítico, es el financiero. Si la descentralización de servicios no va acompañada de mecanismos que permitan a las entidades regionales y municipales hacia los que se transfieren generar o disponer de los recursos necesarios, el proceso puede transformarse en regresivo. Como señala Karin Stahl: "Llevar adelante una política de descentralización sin asegurar los ingresos de los municipios y sin una compensación financiera entre las regiones ricas y las pobres puede agravar por añadidura las desigualdades regionales y con ello también las desigualdades sociales, y fomentar así un mayor deterioro del sistema estatal de servicios sociales, sobre todo en los municipios más pobres.[40] Otra dimensión relevante es la relacionada con la capacidad institucional y de gestión de las entidades hacia las que se descentraliza. Si sus capacidades son débiles como puede esperarse en principio, y no se realiza un esfuerzo sostenido por desarrollarlas, los servicios corren serios riesgos. Entre otros aspectos numerosos municipios de los países en desarrollo presentan carencias de carreras orgánicas de servicio civil, instrumento clave para esa gestión eficiente. Ilustrando el problema, una investigación en Colombia donde se ha producido un amplio movimiento descentralizador, evidenció que 85,5% de los municipios que abarcaban el 43,5% de la población no tenían las capacidades para hacer frente a las tareas encomendadas.[41] Un estudio que comprendió 16 países de América Latina procuró medir capacidad de gestión de los municipios a través de los siguientes indicadores: "Existencia de unidades que asumen el servicio, recursos humanos calificados, manejo de tecnología gerencial, capacidad para desarrollar proyectos, disponibilidad de recursos financieros, presencia de una estructura organizacional sólida y vigencia de una carrera municipal asociada a los servicios". El resultado obtenido fue que sobre un rango de (5) como máximo a (1), la capacidad de gestión relevada fue en promedio de (1).[42] Este tipo de situaciones puede generar un "círculo perverso". Formalmente se delega competencias a los municipios pero existe desconfianza fuerte sobre su capacidad de gestión. En lugar de tratar de fortalecerla, se opta por "racionar" la delegación real, creándose situaciones de indefinición que complican seriamente la prestación de los servicios. Las dificultades a su vez retroalimentan la desconfianza original.

Dagmar Raczynski advierte sobre otro problema en base a estudios de campo. Señala: "Como lo sugiere el análisis de Argentina y parcialmente de Brasil las presiones y prácticas clientelísticas muchas veces son más fuertes a nivel regional, provincial o local que a nivel nacional".[43] La advertencia puede extenderse a terrenos más amplios. Las presiones de grupos de poder elíticos de las regiones y municipios pueden dirigirse a "copar' los recursos descentralizados hacia intereses económicos, o de poder, de dichos grupos. Allí el proceso puede desvirtuarse significativamente.

Los aspectos referidos y otros añadibles no descalifican las promesas de la descentralización. Las mismas pueden ser tan concretas como las que identifica el BID en su Informe 1996: "existen crecientes evidencias de que el rendimiento puede mejorarse mediante una mayor autonomía de los maestros y directores dentro de sus escuelas, acompañada de mecanismos apropiados para asegurar la responsabilidad. El otorgamiento de un mayor número de opciones a los padres y los estudiantes, y el incremento de su participación y su voz en las decisiones de las escuelas locales puede incrementar la capacidad del sistema para atender las necesidades. De hecho, los cambios de organización pueden constituir un eficaz catalizador para aumentar la rendición de cuentas, mejorar la asignación de recursos, estimular la innovación y generar los recursos necesarios para incrementar la equidad y la calidad".[44]

Materializar las "oportunidades" que abre la descentralización significa explicitar y encarar riesgos como los señalados. Evitar las zonas de ambigüedad, crear condiciones para el financiamiento efectivo de los servicios por parte de las regiones y los municipios, fortalecer fuertemente sus capacidades de gestión, generar condiciones que impidan su "copamiento" por grupos elíticos.

Raczynski, hace una sugerente recomendación: "es un camino difícil, por lo que es fundamental que sea conducido por un "centro fuerte" que lo impulse y guíe, y evite la agudización de las enormes desigualdades territoriales que existen en los países, además de la pérdida de beneficios de economías de escala.[45]

Desarrollo de metarredes

Las nuevas perspectivas de trabajo en desarrollo social plantean la necesidad de sumar las potencialidades de todos los actores sociales que pueden contribuir. Dichos actores operan actualmente con muy débiles lazos de coordinación entre ellos, y sin aprovechar las complementariedades que podría producir la acción conjunta. El Estado debe ser el factor convocante de la formación de metarredes que integren junto a los organismos públicos del área social, las regiones y los municipios, a las ONGs, fundaciones empresariales privadas, movimiento sindicales, organizaciones sociales religiosas, universidades, organizaciones vecinales, otros actores de la sociedad civil, y las comunidades pobres organizadas. Estas metarredes tenderían a que se apoyen mutuamente, y a aprovechar lo mejor que puede aportar cada uno de los actores al mismo tiempo que superar las debilidades que presentan. Como precisa James Migdley "deberían tenerse en cuenta los papeles respectivos del Estado, de la comunidad, y de los sectores voluntarios, analizando los puntos fuertes y débiles de cada uno de estos sectores", y "es posible identificar estrategias para la armonización de las contribuciones de la comunidad, del Estado y de las ONGs".[46]

Participación; una estrategia maestra

El Banco Mundial ha publicado recientemente un "Participation Source Book". Se indica que "presenta la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo de la participación".[47] Las evidencias de los estudios que ha realizado en la materia, son totalmente consistentes, los proyectos de lucha contra la pobreza y desarrollo social que utilizan modelos participatorios tienen resultados muy superiores a los que se basan en estructuras jerárquicas. Similar es hoy la conclusión de otros organismos internacionales. El BID termina de editar una obra-guía sobre la materia y señala "que ve a la participación como el elemento esencial para impulsar el desarrollo y la democracia en el mundo".[48] Los beneficios de adoptar diseños participatorios en la programación, la gestión y la evaluación de programas de salud, educación, vivienda, desarrollo rural, mejoramiento de áreas urbanas marginales, nutrición, etc., son gerencialmente muy concretos. La experiencia indica que el involucramiento de las comunidades a las que se quiere ayudar con dichos programas permite establecer con precisión cuáles son las necesidades prioritarias, crea un flujo de información útil que puede ser clave para la gestión, promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad, posibilita una evaluación continua de la marcha del programa, constituye un preventivo casi no superable respecto a posibilidades de corrupción. Un aspecto de fondo es que al ser "tomada en cuenta" la "autoestima" de la comunidad se eleva y comienza a movilizar potencialidades latentes en la misma que pueden dar contribuciones fundamentales.

Junto a estos beneficios "gerenciales" la participación comunitaria puede tener impactos muy considerables en relación a una meta esencial en desarrollo social en nuestros días: "la autosustentación" de los programas. Este es un problema agudo. Así se ha indicado en relación al Banco Mundial que "más de la mitad de sus proyectos han sido clasificados por evaluadores internos como de "sostenibilidad" incierta o improbable, lo que significa que después de que se completen, un proceso que usualmente toma cerca de cinco o seis años, pueden no continuar proveyendo beneficios de significación a los países receptores".[49] Generar sostenibilidad de mediano y largo plazo es un test crítico para determinar el real éxito de la gestión social. Sin ella, como señala la evaluación referida, los proyectos no logran metas perdurables, y son por ende ineficientes. Para construirla, la participación es una vía irremplazable. El involucramiento pleno de la comunidad en los proyectos, va

a facilitar y promover, el desarrollo de capacidades propias imprescindibles para poder pensar en sostenibilidad. Por otra parte, la participación amplia de la comunidad permite encarar algunos de los problemas estratégicos antes planteados al analizar la descentralización. Una descentralización hacia los municipios con activo involucramiento de la comunidad, facilitará que los recursos se orienten efectivamente hacia las prioridades colectivas, y cerrará el paso a su copamiento por grupos elíticos locales.

Numerosas experiencias participativas de los últimos años muestran el funcionamiento práctico de estas claras ventajas de los modelos participatorios. Pueden encontrarse un amplio muestrario de experiencias exitosas de participación en las obras del Banco Mundial y el BID mencionadas, y en la vasta producción sobre el tema del sistema de Naciones Unidas. Entre otras el Grammen Bank en Asia, organización de crédito popular, que es en un 75% de propiedad de quienes reciben los créditos, y tiene amplios mecanismos participativos, abrió caminos pioneros en este terreno. Permitió el acceso al crédito a campesinos pobres, cuestión crucial para ellos, y su número de miembros creció en 10 años de 15.000 a 250.000. Villa El Salvador en el Perú, población de 250.000 pobres, que partieron de la miseria absoluta, desenvolvió un modelo de autogestión participativa basado en 2000 unidades organizativas que involucran a todos sus pobladores activamente. En 20 años levantaron 50.000 viviendas, una extensa red de escuelas, centros de salud, tienen tasas de alfabetización y salud muy superiores a las del país, producen sus alimentos, y desarrollaron un parque industrial para microempresas. La experiencia fue premiada por la UNESCO, obtuvo el Premio Príncipe de Asturias del Rey de España, y recibió muchos otros lauros internacionales. En otro campo, el municipal, la ciudad de Porto Alegre en Brasil desarrolló desde 1989 un amplio sistema participativo para que la población decidiera sobre las inversiones comunales. En 1995, 100.000 personas sobre una población total de 1.300.000 participaron activamente en todo el proceso. Se considera que la asignación y gestión de recursos mejoró notablemente como consecuencia del mismo. Ilustra las posibilidades de una acción municipal descentralizada combinada con participación. En todos estos casos, y otros semejantes ha habido una real transferencia de poder de decisión a la comunidad. Ello los diferencia de las frecuentes "simulaciones" de participación en donde se promete a la comunidad dejarla participar pero ello se limita a declaraciones y aspectos secundarios provocando fuertes efectos "frustración".[50]

Mejora de la calidad de los servicios

Hay acuerdo generalizado en que el Estado debe mejorar drásticamente la calidad de sus servicios en general, y de los sociales en particular. Sin embargo, es necesario profundizar al respecto. ¿Qué es realmente calidad de los servicios públicos? Christopher Pollitt plantea un punto a considerar al respecto. La observación de la realidad indica que la respuesta varía según los actores. Son diferentes las percepciones de en qué consiste mejorar la calidad de los políticos, la plana gerencial pública, los profesionales que trabajan en los servicios, y los usuarios. Describe realísticamente la situación: "En primer lugar están los políticos en el poder ansiosos simultáneamente por restringir el gasto y asegurar al público que el standard de los servicios públicos básicos no está siendo afectado adversamente. Luego están los gerentes y administradores seniors, obligados a actuar según los dictados de sus amos políticos y debidamente ansiosos por preservar y realzar sus propias instituciones. Frecuentemente chocan con nuestro tercer grupo, los profesionales del servicio público los que frecuentemente miran con sospecha a la gerencia senior. La reacción de los profesionales es previsible: intentar preservar su esfera de autonomía así como proteger a sus estudiantes, pacientes y clientes. Estos consumidores de servicios públicos constituyen nuestra cuarta categoría, aunque no es una que haya jugado aún un papel muy activo en el diseño de iniciativas de calidad. La *calidad* es algo que se les ha hecho a ellos, en vez de ser definida por ellos".[51]

Las iniciativas por mejorar la calidad de los servicios, e introducir elementos de calidad total en los mismos, deberían tener como meta clara, las necesidades del último grupo. Debería permitírseles

definir su propia idea de qué es calidad. Cuando ello se hace en el mundo en desarrollo los beneficiarios indican prioridades con frecuencia bien diferentes de las fijadas desde afuera de ellos, y cuestiones muy concretas. Entre estas últimas, que la información sobre los programas no les llega, que los formularios de los organismos públicos a completar deberían estar escritos en lenguaje accesible para ellos, que las oficinas respectivas deberían atender en días y horarios compatibles con su trabajo, y así sucesivamente.

El mejoramiento de la calidad debería ser hecho a partir de y con los beneficiarios, para que se convierta en avances reales.

Hacia un estilo gerencial adaptativo

¿Cuál es el estilo gerencial más apropiado para llevar adelante con eficiencia programas sociales? La respuesta debe buscarse en primer lugar en las exigencias que surgen de los procesos de implementación de dichos programas. Los procesos se caracterizan por una alta "volatilidad". Al desarrollar en el campo programas por ejemplo de extensión de la salud primaria en zonas rurales, de reducción de la deserción en escuelas urbanas de áreas pobres, o de entrega de alimentos con educación nutricional, que se dirigen a vastos grupos sociales, se generan dinámicas de alta complejidad y variabilidad. En derredor de los programas se mueven diversos grupos de intereses, entre otros económicos y clientelares, que pueden tratar de desviarlos en su dirección. Intervienen en ellos diferentes actores organizacionales, Ministerios, Regiones, Municipios, ONGs, grupos de la sociedad civil, con interrelaciones variables. Las comunidades asistidas pueden reaccionar de muy diferentes modos, y su reacción puede cambiar en el tiempo de ejecución. En la implementación misma del programa se descubren oportunidades y riesgos no contemplados Con frecuencia se presentan decisiones externas al programa mismo, e incluso a todo el área social, como recortes presupuestarios. En su conjunto la ejecución de los programas tiende a presentar características "turbulentas". Dennis Rondinelli concluye analizando las causas de fracasos de diversos proyectos de desarrollo apoyados por agencias internacionales que "irrespectivamente de la planificación del proyecto o de la forma en que se efectuó el análisis técnico raras veces se hace la observación de que los problemas encontrados eran impredecibles".[52]

No se trata por consiguiente de ajustes en los diseños previos, el tema es más complicado. Hay una dinámica que se desata que en diversos aspectos no es pronosticable con anterioridad. Esa dinámica no puede ser atendida con estilos gerenciales burocráticos tradicionales. Los mismos están basados en el control a través de planes, rutinas, y normas, de las operaciones a desarrollar. Suponen realidades con fuertes posibilidades de predictibilidad, y en donde la proyección de situaciones a partir del pasado puede ser una guía eficiente. En el campo de la gestión social la realidad es volátil, y el pasado es una referencia dudosa por el cambio continuo en condiciones básicas. Se necesita avanzar hacia un estilo de "gerencia adaptativa" estrechamente conectado con la realidad, y que vaya reaccionando sobre la marcha a las variaciones. Ello no suprime la planificación, pero varía los tiempos. Planificación y gestión deben acercarse al máximo. Planificar, ejecutar, retroalimentar, y rediseñar deben ser una operación casi fusionada. Existen actualmente en gerencia avanzada diferentes instrumentos técnicos que pueden apoyar el estilo gerencial requerido. Entre ellos pueden ser de ayuda los sistemas de monitoreo en tiempo real de la marcha, e impactos de los programas que implican cambiar la visión del monitoreo y la evaluación como instrumentos de control, por la de verlos como herramientas de gestión.[53]

Renovación de las estructuras organizacionales

Las estructuras organizativas de las áreas sociales públicas tienden a seguir los difundidos modelos verticales, piramidales, jerárquicos, con numerosos escalones. Dichos modelos presentan marcadas disfuncionalidades en relación a los requerimientos que surgen de los procesos de

descentralización, del interés por impulsar las metarredes y promover la participación, y de la necesidad de adelantar estilos gerenciales adaptativos. Entre otros aspectos tienden a "encerrarse en sí mismos", convertir a las "rutinas" en metas, desarrollar serias resistencias a la participación de actores externos a la estructura como otros posibles "socios" y las mismas comunidades asistidas, y tienen marcadas rigideces para reaccionar a cambios. Se requiere avanzar hacia estructuras más abiertas, flexibles, y participativas. El diseño de las estructuras organizacionales no es un fin en sí mismo, sino un medio para facilitar el cumplimiento de objetivos. En el área de la gestión social, el diseño debe favorecer entre otros, aspectos como la referida relación activa con lo que sucede en la realidad. Mintzberg avanza una argumentación significativa respecto a ello.[54] Miremos a las organizaciones como círculo en lugar de como pirámides. Normalmente hay quienes trabajan en la "línea", en los bordes del círculo, en contacto activo con los beneficiarios, y la realidad. Tienen los feedbacks de qué sucede, pero como su trabajo es en áreas muy delimitadas, su enfoque es parcelado. En el centro del círculo se halla el nivel ejecutivo superior, que sí sabe para dónde trata de ir la organización, pero su contacto con la realidad puede ser pobre. Suele hallarse encerrado en las clásicas "campanas de cristal". Las sugerencias a extraer son varias en términos de los programas sociales. Ellos necesitan maximizar la interacción con la realidad. Sería fundamental estrechar la relación entre la línea, y el nivel ejecutivo superior para que la realidad fluya al mismo. Asimismo, procurar aplicar la moderna estrategia de "visión compartida' de la organización que puede en general ayudar a involucrar plenamente a la línea en la operación, pero que además le posibilitará productivizar su obtención y análisis de información de la realidad.

En diversas realidades se están impulsando cambios en el Estado social hacia direcciones como las indicadas. Así en países de punta en esta área como el Canadá "la división de finanzas y administración del Ministerio de Comunidades y Servicios Sociales de Ontario anunció una nueva estructura organizacional basada en un proyecto de método administrativo que reduciría los escalones jerárquicos y eliminaría las barreras estructurales. De acuerdo con la división, este proyecto incluía un cambio en la cultura y los valores (de territorio, turba y miedo, al equipo de trabajo, la confianza y la responsabilidad delegada)".[55]

La atención a la especificidad de la gestión social

¿Cuál debe ser la orientación estratégica básica para las imprescindibles renovaciones institucionales y gerenciales a llevar a cabo en el Estado social? La aplicación de enfoques de administración pública tradicional ha demostrado serias insuficiencias, y choca contra las exigencias de la realidad. Sin embargo, tampoco parece haber evidencia empírica que respalde la utilización de enfoques de "negocios" en este campo. Presentan por sus metas, y características usuales marcadas disimilitudes con los objetivos, y la operación típica de los programas sociales. Estos programas tienen metas de desarrollo muchas veces con efectos básicamente en el mediano y el largo plazo como sucede en educación. Las metas interaccionan con metas de otros programas. Los objetivos son en algunos casos no medibles por las vías normales en gestión de negocios porque son de orden cualitativo. Por otra parte en los programas sociales del mundo en desarrollo hay "suprametas" que enmarcan a las metas específicas de un programa en un área dada. Se desea que todos contribuyan a mejorar la equidad, a superar las discriminaciones de género, favorezcan la preservación del medio ambiente, y logren desarrollar la sostenibilidad. También la operación técnica de implementar programas sociales es muy diferente a la de organizaciones de negocios. Como se ha visto se caracteriza por actores institucionales múltiples, necesidad de articularlos, redes, "turbulencia", imprescindibilidad de la participación por sus extensos efectos positivos, necesidad de respeto por las culturas locales e incidencia de factores políticos, sociales, demográficos, y de diversa índole. La agenda de dilemas gerenciales que surge en operatorias de este orden, es muy singular, y diferenciada de la propia de los negocios.

Se requiere en este campo desarrollar un enfoque que ponga a foco las especificidades de la institucionalidad social y de la gestión social, y procure soluciones técnicas apropiadas para ellas. Se requiere un enfoque de "gerencia social". Entre sus insumos de apoyo se hallarían elementos de otros enfoques, pero el abordaje estratégico debe ser distinto, y ser capaz de ser eficiente en términos de metas y suprametas como las enunciadas, y de una operación técnica particular como lo es la de las políticas y programas sociales. Este enfoque está emergiendo en la realidad en experiencias concretas de arreglos institucionales, y programas exitosos en diversos países. El tipo de institucionalidad y de gerencia que puede detectarse en experiencias consideradas internacionalmente de excelencia gerencial, como el Grammen Bank en Asia, las Escuelas EDUCO en El Salvador, o las Ferias de consumo vecinal en Venezuela, surge de ese enfoque diferenciado.[56] La constatación de esta identidad técnica de la gerencia social está estimulando actualmente esfuerzos por formar gerentes sociales capacitados en la temática en diversos países del mundo en desarrollo.[57]

La necesidad de respetar las especificidades y no trasladar mecánicamente el enfoque de negocios a otros campos no es exclusiva de lo social. Paul Krugman advierte fuertemente sobre el peligro de esos traslados al campo económico en un reciente trabajo "A country is not a company".[58] Llama la atención sobre lo que considera riesgosa tendencia a querer aplicar a los países el enfoque de negocios. Afirma que "Lo que la gente aprende de conducir una empresa no la ayuda a formular política económica. Un país no es una gran corporación. Los hábitos mentales que hacen un gran líder de negocios no son en general los que hace un gran analista económico". Resalta que los problemas son de una naturaleza y una complejidad totalmente diferentes. Previene contra "la enfermedad del gran hombre" por el que gente que es exitosa en un campo cree que puede opinar autorizadamente sobre otros. Resalta "El mismo síndrome aparece en algunos hombres de negocios que han sido promovidos a asesores económicos. Tienen dificultades en aceptar que deben volver a la escuela antes de que puedan hacer pronunciamientos en un campo nuevo".

Así como lo macroeconómico reclama un manejo concorde, el tema de la gestión de lo social no puede asimilarse ni en las metas, ni en la operatoria a la lógica de los negocios. Se necesita avanzar mucho más allá de ello para asegurar aspectos esenciales como acceso, equidad, sostenibilidad y eficiencia.

V. Una anotación final

"Grises son las teorías, verde es el árbol de oro de la vida" decía Goethe. Efectivamente, diversos modelos teóricos han sucumbido frente a la realidad, o están altamente cuestionados por ella, en el mundo en desarrollo de las últimas décadas. Las aproximaciones centradas en una visión mecanicista que remite la solución de los agudos problemas sociales que vive ese mundo, a un futuro imaginario construido a través de un supuesto "derrame" del crecimiento no han tenido constatación empírica en los hechos. Por el contrario han conducido a una marginación sistemática de la política y la gestión social que ha contribuido al agravamiento de los problemas. Sumadas a una visión errada que considera la inequidad como factor favorable al crecimiento, negada totalmente por el caso del Sudeste Asiático, y otras sociedades y por el relegamiento del capital humano y del capital social, han llevado a un abandono profundo de lo social. La marginación de lo social tiene consecuencias múltiples de gran impacto. En el plano macroeconómico genera bloqueos fuertes a las posibilidades de crecimiento sostenido. Postergación de la educación, la salud, la nutrición, debilitamiento de la familia, ascenso de la inseguridad personal, son procesos que minan las bases para el crecimiento, repelen inversiones, obstruyen el avance tecnológico, y el desarrollo de la competitividad externa. El caso de América Latina es ejemplificante del de otras regiones del mundo en desarrollo Nancy Birdsall identifica el peso económico de estos bloqueos en la región destacando: "... es posible que las tasas de crecimiento en América Latina sencillamente no puedan ser más de 3 ó 4% en tanto no se cuenta con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos".[59]

Este señalamiento puede complementarse con uno del Banco Mundial relativo al alto desempleo de dicha región: "Para que América Latina pueda disminuir su tasa de desempleo en los próximos años, el área tiene que registrar un crecimiento de su producto interno bruto mayor al 4%".[60] Está operando un círculo cerrado. La crítica desocupación de la región superior al 16% no se reducirá sin un crecimiento superior al 4%, y el mismo no se dará si no se integra al desarrollo a los vastos sectores de la población por debajo de la línea de pobreza.

El deterioro social, tiene también altos costos en términos de gobernabilidad democrática. Un amplio estudio de opinión en 17 países latinoamericanos indica que estando la gran mayoría de la población a favor del sistema democrático, sólo un 27% de los encuestados están satisfechos con el funcionamiento de la democracia. Indican las conclusiones "Esta insatisfacción se produce porque los pueblos esperan que el sistema les solucione los problemas que ellos identifican como prioritarios", e identifica "en primer lugar se percibe un importante problema de empleo que va acompañado del problema de los bajos salarios"[61] [62]

También la afirmación de una antinomia Estado vs mercado, y la consecuente postulación de un Estado mínimo, están siendo seriamente cuestionados por los datos de la realidad.

Basándose en ello el nuevo debate está planteando que es una amplia suma de Estado más mercado más sociedad civil en todas sus expresiones la que ha permitido resultados mejores en la historia reciente. El Estado mínimo o ausente no parece dar solución a los problemas sociales, y en general a la animación de un desarrollo sostenido. Toma peso creciente la idea de un Estado inteligente, con intervenciones estratégicas, de alta eficiencia. Merilee Grindle subraya que se señala que "... sólo los Estados pueden proveer un conjunto de condiciones esenciales para el desarrollo económico -ley, orden, políticas macroeconómicas efectivas, desarrollo de la infraestructura, inversión en capital humano, mejoramiento de la equidad".[63]

Un campo fundamental de actividad del Estado inteligente en el mundo en desarrollo será en las próximas décadas el de impulsar enérgica y sostenidamente una integración activa entre desarrollo económico y desarrollo social. Al mismo tiempo el de velar por un mejoramiento sustancial de la equidad. También deberá promover la integración activa de todas las fuerzas básicas de la sociedad en estos esfuerzos. Para todo ello deberá convertirse en un concertador de "alianzas estratégicas" entre dichas fuerzas.

Afrontar estos nuevos roles eficientemente requiere realizar una profunda reforma en las estructuras sociales del Estado. La reforma no puede ser hacia el pasado, pero tampoco consiste en el mero recorte o desarme de dichas estructuras. Se requiere imaginación institucional para repensar el Estado en el campo social. Se hace imprescindible para ello superar los "sentidos comunes convencionales" y los numerosos dogmas de modelos teóricos sin respuestas que obstaculizan el avance hacia soluciones innovadoras. Esa tarea colectiva no puede demorarse. El "costo de oportunidad social" es muy alto. Cada instante que transcurre sin políticas de inversión sostenidas en educación y salud, sin revisiones de la equidad, sin servicios públicos sociales eficientes y de alta calidad, significa cruentos impactos regresivos en las condiciones de vida básicas de extensos y sufridos sectores del mundo en desarrollo, y la prolongación de una exclusión social injustificable.

Notas

[1]. James D. Wolfensohn. "1.3 Billion people living on a Dollar a Day." The Washington Post, October 13, 1995.

[2]. United Nations Development Programme. "Human Development Report 1996."

[3]. Luis Guash, Jefe del Departamento Técnico del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, Conferencia de Prensa, 4 de abril de 1997.

[4]. Robert M. Solow. "Mass unemployment as a social problem." Incluido en Basu, Pattanaik, y Suzumura "Choice, Welfare and Development," Clarendon Press, Oxford, 1995.

[5]. Carol Bellamy, Directora Ejecutiva de UNICEF, Tercera Conferencia Americana sobre la Infancia, Chile, 9 de agosto de 1996.
[6]. The Economist, November 1996.
[7]. Martín Hopenhayn. "Notas para el BID" (inédito), 1997.
[8]. James D. Wolfensohn, op. citada.
[9]. Robert Solow. "The labor market as a social institution." The Royer Lectures. University of California, Berkeley, 1989.
[10]. BID, CEPAL, PNUD. "Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social", 1995.
[11]. Shadid J. Burki. Disertación en Foro de Diálogo Interamericano. Washington, junio, 1996.
[12]. Shadid Burki, Sebastián Edwards. "América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos". Banco Mundial, 1995.
[13]. Mencionado por UNDP, Human Development Report, 1996.
[14]. Lester C. Thurow. "Preparing students for the coming Century." Education Review, The Washington Post, April 7, 1996.
[15]. En "Changing degrees", The Washington Post, February 2, 1997.
[16]. Jacques Delors. "Formar a los protagonistas del futuro". Correo de la UNESCO, abril, 1996.
[17]. Robert D. Putnam. "Para hacer que la democracia funcione". Editorial Galac, Venezuela, 1994.
[18]. Birdsall, Ross, Sabot. "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina". Gestión y política pública. CIDE, México, primer semestre de 1996.
[19]. Joseph E. Stiglitz. "Some Lessons from the East Asian Miracle." Research Observer. The World Bank, August, 1996.
[20]. Klaus Deininger, Lyn Squire. "Measuring income inequality: a new data base." The World Bank Economic Review, 1996.
[21]. Hongyi Li, Lyn Squire, Heng-fu Zou. "Explaining international and intertemporal variations in income inequality." The World Bank, June, 1996.
[22]. James D. Wolfensohn. "El gasto social es clave". Clarín, Buenos Aires, 23 de febrero de 1996.
[23]. BID. Progreso Económico y Social. Informe 1996.
[24]. Amartya Sen. "Development thinking at the beginning of the 21st Century." IDB "Development thinking and practice conference", Washington, September, 1996.
[25]. El autor trabaja esta metodología en Bernardo Kliksberg "Redesigning the state profile for social and economic development and change", International Review of Administrative Sciences, June 1994.
[26]. Rudiger Dornbusch en BID "Políticas de ajuste y pobreza", editado por José Núñez del Arco, Washington, 1995.
[27]. Edgard Morin. "El astro errante". La Nación, Buenos Aires, 1993.
[28]. Guillermo O'Donnell. "El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa". BID, 1996.
[29]. Michel Crozier. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". Reforma y Democracia. Revista del CLAD, Caracas, enero 1997.
[30]. Lester Thurow. "La guerra del Siglo XXI". Vergara Editores, 1992.
[31]. Rudiger Dornbusch. Op. citada.
[32]. Henry Mintzberg. "Managing Government. Government Management." Harvard Business Review, May-June 1996.
[33]. Shadid Burki, Sebastián Edwards. Op. citada.
[34]. Amartya Sen. Op. citada.
[35]. Nancy Birdsall. "Comentarios sobre *Lecciones del Japón*" de K. Yamada y A. Kuchiki. IDB. "Development thinking and Practice. Conference." September, 1996.

[36]. Paul Streeten. "Market and States: against minimalism." World Development, Vol. 21, Nº 8, 1993.
[37]. Fernando Zumbado. "En el camino del desarrollo humano", PNUD.
[38]. El autor trata detalladamente el tema en Bernardo Kliksberg "El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial", 13ª edición revisada, Norma-Tesis, Buenos Aires, 1995.
[39]. Enrique Iglesias. "Reforma económica y reforma social: visión integral". En BID "Social Reform and Poverty", 1993.
[40]. Karin Stahl. "Política social en América Latina. La privatización de la crisis". Nueva Sociedad, mayo-junio 1994.
[41]. Vivas R. y Parra Sandoval R. "Hacia la municipalización de la educación en Colombia". ILPE, LC/IP/R81, 1990.
[42]. Carlos Mascareño. "Municipalización de los servicios sociales en América Latina". CLAD, 1996.
[43]. Dagmar Raczynski. "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina". BID, CIEPLAN, 1995.
[44]. BID. "Progreso económico y social en América Latina". Op. citada.
[45]. Dagmar Raczynski. Op. citada.
[46] James Migdley. "La política social, el Estado, y la participación de la comunidad". En Bernardo Kliksberg (comp.) "Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial", Fondo de Cultura Económica, 1994.
[47] World Bank. "The World Bank Participation Sourcebook," 1996.
[48] BID. "Libro de Consulta sobre Participación", 1997.
[49] Paul Blustein. "Missionary work." The Washington Post Magazine. November 10, 1996.
[50] El autor indaga sobre los obstáculos a la participación en "Participation of Stakeholders", incluido en Bernardo Kliksberg "Social Management: Some strategic issues", United Nations, New York, 1997.
[51] Christopher Pollitt. "¿Qué es calidad de los servicios públicos?" En Bernardo Kliksberg (comp.) "Pobreza, un tema impostergable", op. citada.
[52] Dennis A. Rondinelli. "Development projects and policy experiments: an adaptative approach to development administration." Methuen Editorial, New York, 1983.
[53] Puede verse al respecto José Sulbrandt. "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales". En Bernardo Kliksberg "Pobreza, un tema impostergable" op. citada.
[54] Henry Mintzberg. "Musings on Management." Harvard Business Review, July-August 1996.
[55] Kenneth Kernaghan. "Empowerment and Public Administration." Canadian Public Administration, Vol. 35, Nº 2, 1994.
[56] El autor presenta modelos conceptuales, desarrollos técnicos, y experiencias en gerencia social en Bernardo Kliksberg "Social Management. Some strategic issues. Op citada.
[57] Un esfuerzo de amplios alcances al respecto es la iniciativa adelantada por el Banco Interamericano de Desarrollo al crear el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, una de cuyas áreas centrales de trabajo es la formación de gerentes sociales.
[58] Paul Krugman. "A country is not a company." Harvard Business Review, January-February, 1996.
[59] Nancy Birdsall. "Comentarios sobre *Lecciones del Japón*", op. citada.
[60] Louis Guash, Jefe del Departamento Técnico del Banco Mundial para Latinoamérica y el Caribe, op. citada.
[61] Encuesta Latinobarómetro 1996.
[62] Un enfoque pleno de sugerencias sobre Gobernabilidad y Desarrollo es el planteado por Joan Prats en "Gobernabilidad y Globalización", ESADE, 1996.
[63] Merilee S. Grindle. "Challenging the state." Cambridge University Press, 1996.

La gerencia pública moderna en la teoría y en la práctica. Especial referencia a los Países Bajos*

Peter B. Boorsma

1.- Introducción

El sector público en países tales como los Países Bajos, Nueva Zelandia, Suecia, Alemania (Flynn y Strehl afirman que Alemania y Suiza no se han apartado del modelo burocrático clásico; a nivel municipal, sin embargo, ciudades como Soest están cambiando, como lo está haciendo Suiza; ver Hofmeister, 1996) y el Reino Unido, ha sufrido cambios espectaculares en su organización y en su funcionamiento desde los años ochenta. En la mayor parte de los casos, las fuerzas propulsoras que están detrás de estos variados cambios han sido las mismas, y también lo fueron en los distintos países. La principal fuerza motriz ha sido, ante todo, la que se deriva de las exigencias presupuestarias: Boorsma (1993) y Mol (Boorsma y Mol, 1995) hablan de una "**revolución financiera**". Dopatka (1996), en el mismo sentido, menciona que en el debate acerca de la administración pública, el liderazgo se desplazó desde las ciencias legales y sociales hacia la economía y las finanzas. Walsh y otros (1996) realizaron un análisis de contenido de los periódicos profesionales orientados a la práctica de la gerencia, fundamentalmente en los gobiernos locales del Reino Unido. Estos autores concluyeron que: "Antes de 1987, con la excepción del área de la salud, el foco estaba predominantemente centrado *en el control de las finanzas*. La necesidad de mejorar el sector público, independientemente de las razones subyacentes, como por ejemplo déficits públicos demasiado altos (el Estado central holandés, de Bélgica y Reino Unido) o impuestos demasiado elevados (numerosos estados de los Estados Unidos, entre ellos California), conducirá siempre al mismo resultado, a saber, el recorte del gasto público".

Las fuerzas derivadas de las exigencias presupuestarias, sin embargo, han desencadenado a su vez otras tensiones, tales como:

- el reclamo de enfoques racionales, similares a los del sector empresarial para las organizaciones públicas (para una de las primeras contribuciones ver Boorsma y col., 1983), que implican igualmente una reingeniería (ver Halachmi y Grant, 1996), y un proceso que implique repensar y rediseñar sustancialmente los procesos comerciales;
- una mayor atención en lo concerniente a la venta de las empresas públicas y otros activos menos necesarios y a la contratación de muchas clases de actividades y, por lo tanto, un mayor énfasis en la privatización. Esta última puede ser señalada también como una fuerza independiente, coadyuvante con el impulso financiero de la escasez presupuestaria;
- una mayor atención sobre el control (Boorsma y col. 1983), la auditoría (Power inclusive llega a hablar de una "explosión de auditorías", Power, 1994) y la responsabilidad, como parte de este proceso que se acerca más al enfoque empresarial;
- la devolución de autoridad y de poder discrecional del nivel político al nivel gerencial en el seno de las organizaciones públicas. Devolución o descentralización interna que se ha hecho conocer ampliamente como autogerencia o gerencia por contrato;
- el reclamo en favor de la separación, por una parte, de las organizaciones centrales claves para la elaboración de las políticas y la toma de decisiones, y por otra parte, de las agencias más o menos autónomas para la implementación de las políticas;
- la devolución de la autonomía por parte del Estado a otras autoridades públicas "inferiores", tales como las municipalidades o los "*quangos*";
- una mayor atención sobre el enfoque de calidad total (ver, por ejemplo, Löffler, 1995);

(*) Versión ampliada del 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 Carlos Sánchez

- una mayor atención a las demandas de los ciudadanos (ver Flynn y Strehl, 1996) y a sus preferencias, tratándolos como "clientes" o "usuarios", aun cuando ellos no estén comprando bienes públicos, como es el caso de las demandas de servicios policiales por parte de los ciudadanos. Una de las manifestaciones de esta atención creciente sobre las demandas de los ciudadanos, es la formulación de Cartas de los Ciudadanos (ver, por ejemplo, Bouckaert, 1995);
- una mayor atención a los resultados de los servicios que se suministran (ver Halachmi y Bouckaert, 1996; Boorsma, 1996 y otros capítulos en Halachmi y Grant, 1996).

A efectos de establecer una comparación, Walsh y col. hacen referencia a los siguientes términos: comercialismo, compromiso del usuario, evaluación, estrategia, colaboración y conformación de *staffs*, como los principales tópicos sobre gerencia que se tratan en las publicaciones profesionales. En particular los tres primeros se encuentran directamente vinculados con la escasez financiera, en tanto que un cambio sustantivo en los estilos de gerencia y en la gerencia financiera, genera problemas asociados a la conformación del personal.

En muchos países, el conjunto de transformaciones (ver también Hood, 1991, o Hill y Klages, 1995), aun cuando fueron desencadenadas por causas presupuestarias, y por ende crearon una "revolución financiera", han acompañado a muchos de los cambios anteriormente mencionados. En diferentes combinaciones (Dopatka, 1996; Flynn y Strehl, 1996b; Hood, 1991), estos cambios recibieron el nombre de "Gerencia Pública Moderna" o también de "gerencialismo", dado que los gerentes públicos en este enfoque se ubican en una (nueva) posición, en la que ellos pueden y deben utilizar habilidades gerenciales. Sin embargo, la revisión de todos los cambios señalados con anterioridad pone claramente en evidencia que algunos de ellos no tienen relación con las habilidades gerenciales, como puede ser la mayor atención dispensada a las demandas de los ciudadanos. Por esta razón, la denominación de gerencialismo parece ser poco adecuada. Nuevamente, algunos de los cambios mencionados constituyen el núcleo central de lo que se ha dado en llamar en los Estados Unidos la "reinvención del gobierno" (Osborne y Gaebler, 1992) especialmente cuando el vicepresidente de los Estados Unidos, Albert Gore se hizo cargo de este tópico.

Junto con la escasez presupuestaria, otra fuerza conductora ha sido la reacción más o menos previsible a la expansión del dominio público ocurrida durante los años sesenta y setenta, con una oscilación contraria del péndulo en los años ochenta hacia el sector del mercado. La última fuerza de cambio, la *privatización*, en sus diversas modalidades, recibió un fuerte impulso hacia fines de los años ochenta debido a la "caída del muro" y al fin del comunismo en Europa Oriental. Retomando algunos de los cambios en la gerencia pública de los países occidentales, sin tener la pretensión de ser exhaustivos, se puede decir que ellos fueron más o menos directamente producidos por estas dos fuerzas. Un tercer factor, menos evidente, pudo haber sido de índole *normativa,* el auge creciente del sentir, por parte de numerosos ciudadanos y empleados públicos, de que el gobierno tenía que responder dándole valor al dinero de los impuestos de los contribuyentes, así como la idea de que es posible reducir la ineficiencia, la ineficacia y el despilfarro de los dineros públicos.

Este trabajo se centra en un aspecto del grupo total de cambios ocurridos en la gerencia pública, que en conjunto llevan el nombre de gerencia pública moderna (*modern public management* - MPM). No se dedicará atención alguna al enfoque de la calidad total ni al movimiento hacia el mejoramiento de la productividad pública, a la descentralización de las actividades del Estado ni a la privatización. La sección 2, ante todo, tratará el enfoque de principal - agente (PA), dado que esta teoría aporta una parte esencial de los fundamentos teóricos de la gerencia pública moderna, al menos desde la perspectiva de la teoría económica. Todavía más importante para un profesional, la teoría PA distingue claramente las diversas relaciones existentes entre un político y un gerente público, o entre un gerente ejecutivo y un gerente público. Al prestar atención a estas relaciones, algunas de ellas, cuya subestimación ha tenido consecuencias negativas importantes, se tornarán evidentes. Por lo tanto, éste

parece ser nuevamente un caso en el que cabe la afirmación de que ¡no hay nada más práctico que una buena teoría!

La sección 3 tratará del modelo de organización y del proceso presupuestario, tal como ha sido adoptado por la mayoría de las provincias y de las municipalidades más grandes de Holanda, así como por un creciente número de ciudades, cantones (ver Administración 2000, 1996) y otras entidades públicas en diferentes países.

En el modelo de organización y de proceso presupuestario tratado en la sección 3, la relación entre el político y el gerente público es denominada gerencia de contrato (ver el trabajo de Van der Krogt, en la misma Conferencia). En este enfoque, el presupuesto diferirá del formato presupuestario utilizado por anteriores autoridades públicas. El tradicional presupuesto por insumos será reemplazado por un "presupuesto por resultados". En la sección 3 también se examinará este presupuesto de resultados y el enfoque concomitante de los indicadores de desempeño.

La sección 4 ofrecerá una evaluación que aunque modesta, se basa en la literatura y en observaciones, y hará alusión a algunas dificultades encontradas en la realidad.

2.- Enfoque Principal - Agente

En la economía neoclásica tradicional, los agentes interactúan entre sí a través de los mercados. Este enfoque recurre a algunas presunciones básicas, tales como las de la posibilidad de una previsión y de un conocimiento perfectos. Las transacciones se hacen sin ningún roce, dado que las partes se conocen mutuamente, conocen los productos, etc. Durante los años sesenta hizo su aparición una rama de la microeconomía, la Teoría de la Firma, bajo el liderazgo de Berle y Means y Coase. El tema central de esta nueva teoría fue el estudio de las razones que explican la existencia de firmas con personal y autoridades propias. Con la teoría de la firma se desarrolló durante las últimas décadas un nuevo cuerpo de conocimientos, que fue denominado Nueva Economía Institucional (*New Institutional Economics* - NIE). Una característica central que distingue a la NIE de la economía neoclásica es la que se refiere a la incertidumbre económica, que se opone a las presunciones de previsión y de conocimiento perfectos.

Es habitual la distinción, en el seno de la NIE, de tres enfoques que compiten entre sí, aunque en cierta medida se superponen: el enfoque de costos de transacción, el enfoque de derechos de propiedad. y el enfoque principal - agente. Dado que este trabajo está dedicado al último de estos enfoques, los otros dos sólo serán abordados colateralmente. El enfoque de costos de transacción (ver Williamson, 1975, 1985) trata de los costos que son producto de la realización de transacciones, los costos de buscar los asociados para establecer contratos, de elaborar y controlar los contratos, y de la necesidad de hacer que se cumplan. Es posible que no se justifique darle el nombre de enfoque a este proceso, dado que el concepto mismo de transacción (y de sus costos) podría ser un considerado como un concepto central en la NIE, al igual que en los otros dos enfoques. El enfoque de derechos de propiedad (ver Furubotn y Pejovich, 1974; de Alessi, 1973) analiza el impacto de diferentes tipos y usos de los derechos de propiedad sobre los resultados del proceso económico, especialmente en los beneficios y en la eficiencia.

En la teoría del principal - agente -PA- (ver Jensen y Meckling, 1976; Fama, 1980; Boorsma y Künneke, 1987), la relación entre el principal y el agente se caracteriza por la asimetría en la información (vale decir, nuevamente: ¡no hay un conocimiento perfecto!). El principal tiene el poder de formular las metas, y tiene el poder del dinero, pero el agente tiene el poder que le otorga el conocimiento acerca del proceso de producción. Debería entenderse fácilmente que una relación como la de PA no sólo es típica de una compañía comercial moderna - en la que quienes poseen el stock accionario son los principales y donde el gerente es el agente - sino que también lo es para el caso de la mayoría, si no de todas las organizaciones públicas.

Dirigiendo nuestra atención a las organizaciones públicas, presentaremos ahora la teoría PA. El principal establece las metas y da a los agentes un presupuesto para el cumplimiento de un conjunto de objetivos. El agente, sin embargo, tiene el poder del conocimiento, que implica un espacio de discrecionalidad para escoger cursos de acción y para tomar decisiones. Uno de los principales problemas que se confrontan con esta teoría es el hecho de que las metas del principal y del agente pueden no coincidir. Como parte de las ciencias económicas, la teoría principal - agente asume que cada actor económico trata de maximizar su bienestar personal, asunción ésta que es designada como individualismo metodológico. En consecuencia, el principal (político) pudiera bregar por su reelección, lo que no necesariamente implicaría trabajar por la satisfacción del público, aunque si el político brinda a los ciudadanos lo que ellos reclaman, esto probablemente influya positivamente en sus posiciones electorales. Por su parte, la asunción de la maximización de las metas privadas implica para el agente público, por ejemplo para el gerente público o cualquier otro servidor público, que no necesariamente él habrá de trabajar en completo acuerdo con las metas formuladas por los políticos.

La discrecionalidad de que dispone el gerente público puede ser usada para su beneficio privado. En este sentido, en la medida en que sus metas divergen de las metas públicas, existe una reducción de la eficiencia que es parte de la denominada *pérdida de la agencia.*

Otra parte de la pérdida de la agencia es causada por la necesidad que tiene el principal de hacer que se cumplan sus metas de políticas, por lo que debe controlar los resultados y/o las actividades del o de los agentes: son los *costos de seguimiento.* De estos costos se desprende que cuanto más intenso es el seguimiento, menos margen existe para que los servidores públicos puedan desviarse de las metas de interés público. Por consiguiente, es fácil comprender que existe una negociación, con un punto de equilibrio más allá del cual los costos de un seguimiento extra van a exceder las ganancias derivadas de la obtención de metas extras. Los costos del control se pueden dividir en costos de control o de seguimiento durante el proceso de producción o durante la implementación del presupuesto por una parte, y los costos de auditorías o de control ex post, por otra parte.

En lugar de monitorear al agente, el principal puede estimularlo para trabajar de acuerdo con las metas establecidas, ofreciéndole *incentivos financieros.* Nuevamente tiene lugar una negociación entre la ganancia derivada de la obtención de metas extras y los costos extras de los incentivos.

Una última parte de la pérdida de la agencia está en los costos en que incurren los agentes para ganar la confianza del principal, los llamados *costos de vinculación.* Los agentes realizarán esfuerzos de vinculación para obtener una mayor confianza por parte del principal, a efectos de disponer de más autonomía y de un mayor grado de libertad en la toma de decisiones. Evidentemente, los agentes deberán responder a las exigencias del principal, de rendir cuentas de sus decisiones de gastos, así como en lo que tiene que ver con el cumplimiento de las normas e instrucciones: la auditoría antes mencionada se centra en estos aspectos, pero el agente normalmente tiene la obligación de dar cuenta de sus actividades. Los costos involucrados podrían ser mencionados en forma separada o podrían estar incluidos en los costos de seguimiento mencionados con anterioridad.

En este sentido, es posible distinguir varias relaciones verticales entre el principal y el agente, cinco descendentes y dos ascendentes. Las relaciones descendentes son:

1.- las metas públicas, los objetivos y las indicaciones dadas a las oficinas
2.- los presupuestos otorgados a las oficinas
3.- el control/seguimiento de la oficina por parte del principal
4.- la auditoría de las finanzas y resultados de las oficinas
5.- el otorgamiento de incentivos

Las relaciones verticales ascendentes son las siguientes:

1.- la vinculación por parte del agente
2.- la información por parte del agente

En la sección 4 se tratarán algunos de los problemas que se encuentran en la práctica, en particular si no se toma en consideración el seguimiento. Antes de cerrar esta sección se mencionarán algunos problemas teóricos que pueden tener también un impacto empírico. Ante todo, esta sección bosqueja la relación PA como una relación de uno a uno. En realidad, un agente puede tener que encarar a muchos principales, con lo que confrontará problemas de metas e instrucciones superpuestas o contradictorias. Un director de un banco municipal, por ejemplo, recibirá instrucciones del funcionario responsable de Asuntos Sociales y del responsable de Asuntos Económicos. Cabe preguntarse si ambos están coordinados o no. Igualmente, en muchas organizaciones un principal tendrá en realidad más de un agente. Tomemos el caso del Ministro de Educación, quien es el principal de muchas universidades y colegios, que operan como agentes más o menos autónomos, en tanto que como ministro es al mismo tiempo el principal del agente que está a cargo de los servidores civiles del Departamento, de la secretaría general (o en la actualidad, del equipo gerencial). Aun cuando la vida real ofrece numerosas situaciones como ésta, la teoría sigue focalizada en la relación de uno a uno. Un segundo problema está relacionado con los dobles roles de muchos actores; un actor puede servir como principal y agente, en cuyo caso pueden existir cadenas de principales y agentes. Entonces, para dar un ejemplo: los votantes actúan como principales para sus representantes, quienes son agentes, pero desempeñan el rol de principal para los Ministros quienes son sus agentes, quienes a su vez son principales para su gerentes públicos, quienes a su vez, etc... Asimismo, las consecuencias de un sistema tan estratificado sobre la toma de decisiones y sobre la productividad han sido escasamente estudiadas (ver Boorsma y Halachmi, 1997, y algunos otros capítulos en Halachmi y Boorsma, 1997). Un tercer aspecto que merece una mayor atención (ver nuevamente Halachmi y Boorsma) es la influencia del entorno social sobre las relaciones PA.

3.- Del presupuesto por insumos al presupuesto por resultados

a. De la jerarquía a un modelo de interés sectorial

En el sector público holandés, la mayoría de las provincias (de un total de 12) y la mayoría de las municipalidades de mayor tamaño (de un total de aproximadamente 635 para el 1º de enero de 1996), modificaron su modelo organizativo, desplazándose desde un modelo puramente jerárquico a un modelo de interés sectorial. La posición en la cúspide que era ocupada por el secretario provincial o municipal ha sido ahora ocupada por un equipo gerencial (*management team* - MT) presidido por el secretario, con los directores sectoriales como miembros.

Un segundo cambio, que puede apreciarse en numerosas organizaciones públicas de muchos países de la OECD, se refiere a las antiguas oficinas centrales para personal, información, asuntos organizacionales y finanzas (PIOF). En el modelo burocrático, el jefe de una agencia de políticas es responsable de los aspectos programáticos de las políticas, pero tiene que dejar todas las decisiones concernientes a los aspectos de PIOF de las políticas en manos de las oficinas centrales para estos asuntos. En el nuevo modelo sectorial el director de un sector es responsable de todos los aspectos de las políticas, incluyendo los aspectos financieros, de personal, etc. Por esta razón, se utiliza el término **"gerencia integral".** En los Países Bajos, una provincia podrá tener normalmente entre cuatro y seis sectores. La provincia de Overijssel, por ejemplo, tiene cuatro sectores o "grupos principales": 1) control y dependencias; 2) bienestar, economía y relaciones administrativas externas; 3) medio ambiente y trabajos sanitarios; y 4) planificación nacional.

Esta clase de gerencia, la gerencia integral, es el resultado del enfoque anteriormente mencionado, la gerencia de contrato o "autogerencia" (ver Van der Krogt y Spijker, 1989). Este enfoque fue publicitado en los Países Bajos en 1983 por un Comité de Reorientación del Estado para el mejoramiento de la eficiencia pública, que fue denominado, a partir de la designación de su director, como Comité Verbaan (Heroverwegingscomissie, 1983), mientras que en otros países también se discutían los mismos temas en los años ochenta. El punto central fue que las agencias públicas se

encuentran obstaculizadas en la toma de decisiones por el hecho de que para cada decisión se requiere que numerosos funcionarios tengan que estampar su aprobación (o "paraaf" o sus iniciales, razón por la cual se habla acerca de una cultura de iniciales), lo que conspira contra la rapidez de la toma de decisiones y erosiona el sentido de responsabilidad personal en relación con las consecuencias financieras de las propuestas de políticas. Por consiguiente, el Comité Verbaan adelantó la idea de "autogerencia", con el significado de que cada director debería ser responsable de las políticas totales, incluyendo los aspectos de PIOF. Inmediatamente después se introdujo el término de gerencia por contrato, que combina esta idea de autoadministración con los aportes de la teoría PA: los políticos acuerdan un contrato con los gerentes de las agencias burocráticas, estipulando las metas, objetivos y resultados específicos, así como el presupuesto necesario para estos logros específicos. En este contrato, los gerentes públicos mantienen un mayor margen de discrecionalidad para la toma de decisiones: el político decide acerca del "qué" y el gerente público decide acerca del "cómo".

b. El presupuesto por resultados (proceso)

Para comprender los cambios subsiguientes en el presupuesto, se utiliza el enfoque de sistemas. En este enfoque se establece una distinción entre "*inputs*", "*throughput*", "*output*" y "*outcomes*". Los **"inputs"**, o insumos, son los medios de producción, expresados tanto en términos físicos (número de personal o de máquinas, etc.) o en términos monetarios (costos, inversiones, presupuestos). El **"throughput"**, o conjunto de materiales que se consumen durante el proceso, se refiere a los múltiples aspectos del proceso de producción, a las actividades que cambian los inputs en productos (bienes o servicios). El **"output"**, o conjunto de resultados, consiste en los bienes o servicios producidos. Para una fábrica de automóviles el output es la producción de "x" carros de tipo I y de "y" carros de tipo II, etc. Para la producción de servicios se plantean problemas especiales en torno a la definición del output. En muchos casos el resultado se define de la misma forma que las actividades o throughput. Por ejemplo, ¿cuál es el output de un consultor en materia de impuestos o de un médico? ¿o de un oficial de policía?. Dado que en la mayoría de los países desarrollados el output público consiste en una gama muy amplia de servicios, el problema de identificar y de medir el output es un problema prioritario, no sólo para el presupuesto sino también para otros tópicos, tales como el mejoramiento de la eficiencia. El **"outcome"** es el impacto en relación con las metas, pero el impacto puede incluir además efectos sobre otras condiciones. Para algunos servicios como los de policía o de salud, es en ocasiones más fácil hacer una afirmación acerca del impacto de una medida de política que acerca de su resultado. Así, algunas medidas policiales pueden en último término conducir a una reducción de la delincuencia y de este modo a un mejoramiento de la seguridad que puede ser medido objetivamente. Pero en muchos casos es sumamente difícil decir cuál es exactamente el resultado, distinguiéndolo de las actividades. Aun cuando sea difícil la estimación del resultado de un servicio de salud, los impactos pueden medirse en términos tales como la reducción de la mortalidad infantil, o el incremento de la edad promedio, o la disminución del número de muertes producidas por cólera o por cáncer de pulmón, etc.

En el modelo jerárquico, el presupuesto podía caracterizarse, en forma típica, como un presupuesto de insumos, en el que se distinguían las inversiones correspondientes a muy distintas clases desde el punto de vista económico, especificándose para cada unidad organizacional el monto de los salarios, de los gastos en seguridad social, de los fondos previstos para energía, teléfono, viajes, compra de materiales, inversiones, etc. Este tipo de presupuesto de insumos es conocido en la literatura norteamericana como "*line-item-budget*". En una ley o un conjunto de normas sobre el presupuesto y los procedimientos de contabilidad, debían existir reglas específicas para la transferencia de un presupuesto lineal a otro presupuesto lineal, etc.

En la MPM, con su modelo sectorial, el formato de presupuesto escogido habrá de ser principalmente el presupuesto por resultados, en el caso de que ello sea posible.

Los problemas asociados con un presupuesto por resultados se refieren, en primer término, a la *identificación de los resultados*: ¿cuáles son los productos resultantes del proceso de producción (para la relación entre varios tipos de presupuestos y la identificación de productos o la medición de resultados, ver Mol, 1989). Si no es posible identificar productos, el presupuesto por resultados deberá ser sustituido por un presupuesto de actividades, estableciendo los niveles de distintas actividades y los montos presupuestarios requeridos. Si en un presupuesto de productos sí es posible identificar el resultado, un segundo problema es el que radica en la medición del nivel del resultado. ¿Son homogéneas las unidades producidas? ¿Son todas ellas de la misma calidad? Nuevamente, si los problemas para la medición del resultado son demasiado serios, sería preferible adoptar un presupuesto de throughput (actividades).

En el enfoque de la gerencia por contrato, un aspecto interesante es el otorgamiento de *incentivos*, positivos o negativos, a una oficina o a un gerente. Dado que una organización pública no puede usar el incentivo de compartir ganancias, utilizado en las empresas comerciales, deben encontrarse otros. En este contexto se menciona el incentivo de tipo presupuestario: si un gerente está trabajando bien, desempeñándose de acuerdo con el contrato, se plantea una recompensa en términos de libertad discrecional: el gerente puede aplicar su habilidad gerencial y tomar decisiones bajo su plena responsabilidad. ¡Al hacer esto, es evidente que el valor de mercado del gerente aumentará! Si el gerente no está trabajando lo suficientemente bien, la sanción podría consistir en una limitación de su libertad discrecional: su libertad presupuestaria (u otras libertades) serán restringidas por medio de instrucciones, limitaciones, etc. y en último término el presupuesto deberá ser cambiado por un presupuesto de actividades, donde se explicita qué actividades deben ser cumplidas, en qué niveles y a qué costos presupuestarios. O la integralidad de la gerencia deberá ser restringida, como por ejemplo en la parte F (extraída de PIOF).

En el modelo de organización sectorial, mencionado con anterioridad, se utilizan diferentes tipos de presupuestos:

a.- En primer lugar, las relaciones (políticas) entre el Concejo por una parte y los funcionarios ejecutivos políticos (diputados provinciales o responsables municipales) por otra parte, se encuentran establecidas desde el punto de vista presupuestario, en un **presupuesto de políticas**. Este tipo de presupuesto formula, para el campo de las políticas, las metas que deben ser alcanzadas, los objetivos específicos anuales, y los montos presupuestarios admisibles. Es de hacer notar que un presupuesto de políticas de esta naturaleza puede ser interpretado como un contrato político entre el principal (vgr. el concejo) y el agente (vgr. el poder ejecutivo: el diputado provincial o el responsable municipal). Este enfoque es la implementación práctica de lo que se ha llegado a conocer como gestión de gobierno "al alcance de la mano".

b.- En segundo término, el presupuesto de políticas podrá ser transformado en un presupuesto más específico, podría decirse que en un **presupuesto de producto**, estableciendo los diferentes tipos de productos que se necesitan para llegar a un consenso en torno a las metas, luego a un consenso en torno a los resultados, para establecer los fondos presupuestarios requeridos para la producción de estos resultados. Este presupuesto de producto, a su vez, puede ser visto como un contrato entre el principal (vgr. el ejecutivo político) y el agente (gerente público de la oficina).

c.- Sería posible distinguir un tercer presupuesto, el **presupuesto de actividades**, aunque en la práctica este presupuesto puede superponerse al anterior presupuesto de producto. Este presupuesto especifica aun más el presupuesto de producto en sub-escogencias detalladas como son las actividades específicas que deben realizarse para alcanzar la meta en cuanto al resultado, los procedimientos específicos de trabajo que deberán ser seguidos, y sobre esta base se otorgarán los fondos presupuestarios requeridos. Por su parte, el presupuesto de actividades puede ser interpretado como un contrato entre el principal (vgr. el gerente público de la agencia) y el agente (vgr. los funcionarios públicos que trabajan en la agencia).

Un presupuesto que tenga formuladas las metas y los productos específicos para cada meta de políticas, es internacionalmente conocido como modelo de Tilburg (ver por ejemplo, Mix y Herwijer, 1996), en razón de haber sido el formato presupuestario escogido en la ciudad de Tilburg. En realidad, en los Países Bajos, luego de los trabajos pioneros de Heroverwegingscomissie, 1983; Boorsma y col., 1983, el proceso de desarrollo de la MPM ha tenido lugar especialmente en la ciudad más grande de Rotterdam, con el denominado Ciclo de Planificación y Control. Lo que se denomina modelo de Tilburg no es tan especial y es bastante similar a lo que se ha hecho en muchas otras provincias y municipalidades.

Estos documentos del presupuesto son bosquejados y autorizados en la primera fase de la preparación presupuestaria. En la fase siguiente de implementación presupuestaria, los principales normalmente ejercerán cierto seguimiento, que en el modelo MPM, elaborado sobre la base de estas contribuciones, se hará efectivo a través de *informes de gerencia*, informes mensuales o trimestrales, que ofrecen información no sólo sobre los gastos e ingresos realizados hasta ese momento, comparados con los montos presupuestados, sino también sobre la realización del desempeño (sean actividades, resultados o impactos). Como es habitual en otros tipos de presupuesto más tradicionales, luego de finalizar el período presupuestario, las cuentas serán formuladas, auditadas y autorizadas.

El nuevo formato de presupuesto, ya sea según el modelo de Tilburg o siguiendo el modelo tal como es aplicado por la mayoría de provincias o municipalidades, no sólo formula las metas, sino también establece los *productos* esperados, el tipo y la cantidad de los mismos. El Ciclo de Planificación y Control de Rotterdam establece que para cada oficina debe escogerse el mismo tipo de formato presupuestario, para dar información sobre el tipo de producto, sobre el gasto y el ingreso, sobre la relación entre ingreso e inversión, y sobre los indicadores de desempeño.

Un producto tiene normalmente numerosas especificaciones. Para describir el producto deseado, el documento presupuestario deberá utilizar indicadores de desempeño. Estos indicadores pueden ser suministrados para los impactos, y/o los resultados, y/o las actividades y para los insumos. A efectos de dar una impresión del desempeño relativo, los indicadores deben ser aplicados para estimar la eficacia, así como para distintas medidas de eficiencia y productividad. La ley holandesa sobre Presupuesto del Estado y Procedimientos Contables estipula que los presupuestos deberían dar información sobre el resultado obtenido a partir de los insumos presupuestarios. Existe un conjunto de reglas propias para el Presupuesto y la Contabilidad de las provincias y municipalidades, que contiene estipulaciones similares. Sin embargo, por lo general ha cobrado aceptación la práctica de agregar a los documentos presupuestarios, indicadores sobre el resultado y sobre la eficiencia.

4.- Evaluación

Aunque en la actualidad el enfoque destacado más arriba es habitualmente aceptado en los Países Bajos, y en grado creciente en otros países, la implementación todavía confronta problemas: es posible cambiar los procedimientos y el formato y otros aspectos externos del proceso presupuestario, pero aún habrá barreras que será preciso sortear en unas ciudades o en unas provincias más que en otras.

Como ya se ha expresado antes, algunas de las relaciones verticales señaladas más arriba han sido desestimadas en la práctica, en detrimento del interés público. Ante todo, durante los años sesenta y los setenta, el dominio público se amplió con la utilización de varios instrumentos de políticas, tales como la nacionalización de industrias privadas, la producción pública de toda clase de bienes y el otorgamiento de subsidios a toda clase de bienes privados. El creciente arraigo del socialismo en la sociedad occidental se insertó en una desconfianza hacia las empresas privadas con fines de lucro y en una confianza en la buena voluntad de los políticos y de los servidores públicos. El que los políticos y los servidores públicos pudieran estar interesados en sus propias metas privadas se convirtió en una premisa central de la llamada teoría de la escogencia pública - "*public choice*"- y de la teoría PA,

desarrolladas sólo desde las dos últimas décadas. El resultado de la creencia inocente en la benevolencia de políticos y de servidores públicos ha sido el siguiente: industrias nacionalizadas que arrojan pérdidas, organizaciones públicas trabajando en forma relativamente ineficiente, que dan como resultado cargas presupuestarias demasiado elevadas.

Otro ejemplo de desestimación de una de estas relaciones - en una escala más micro - ha sido suministrado en los Países Bajos por dos bancos sociales municipales. Estos bancos, antes que nada, tienen un cometido social en cuanto a brindar ayuda a ciudadanos sobreendeudados, mediante la búsqueda de un arreglo crediticio entre los deudores y los acreedores. Un banco de esta naturaleza habitualmente dará préstamos (pequeños) a ciudadanos o a pequeñas firmas a tasas de interés relativamente bajas. En el curso de la implementación de MPM, especialmente en el caso de la gerencia de contrato, la ciudad de Groningen, una de las ciudades pioneras en MPM, dio al director del Banco Municipal de Groningen una amplia autonomía para dirigir el banco de acuerdo con sus mejores competencias, de modo de alcanzar por esta vía las metas de interés público. Al cabo de cierto tiempo, el director se vio envuelto en un escándalo: había extendido el ámbito de actividades para incluir riesgosos préstamos comerciales, sin exigir las condiciones de seguridad más apropiadas. Los préstamos habían sido otorgados a ciertos comerciantes inescrupulosos. Uno de los principales errores cometidos por los funcionarios municipales de Groningen fue la falta de seguimiento, ¡aun cuando no haya sido formal! (ver Franssen y col., 1992) No tiene sentido dar una libertad absoluta cuando ella puede ser mal utilizada. Otro ejemplo ha sido el del Banco Municipal de la ciudad de Zwolle, donde el director también decidió conceder préstamos comerciales para obtener un beneficio, ¡a pedido del concejo municipal! El director, por su propia cuenta, otorgó créditos sin la firma concomitante de otro funcionario (de acuerdo con el principio bancario de la supervisión por "cuatro ojos"). El superior, en este caso el director del Sector Económico y el funcionario político directamente responsable del sector económico, sólo confiaron en sus funcionarios subalternos. Nuevamente se comprobó la falta de cualquier seguimiento, lo que resultó en una pérdida (ver Boorsma y col., 1994).

Uno de los obstáculos de este enfoque es la reluctancia que muestran los políticos en el concejo, siendo representantes, en el sentido de evitar manejarse en ciertos aspectos de la implementación de las políticas, en cuestiones relativas al "cómo". En muchos casos ellos inclusive podrían formular interrogantes acerca de la escogencia de actividades o la escogencia de los medios de producción, o acerca de detalles presupuestarios. Otro problema debido al rol, se encuentra en los políticos ejecutivos en funciones, quienes tienen que monitorear a los gerentes sectoriales durante el proceso y luego del mismo, para controlar si los objetivos acordados han sido cumplidos. Existen todavía muchos casos en los que los representantes o responsables bosquejan un presupuesto con objetivos detallados, por ejemplo, en lo que se refiere a los diferentes productos que deben realizarse, pero que durante el proceso de implementación ¡dejan el conjunto de contratos en el escritorio de la oficina!.

Otro problema es que el ejecutivo puede todavía tener la tendencia a inmiscuirse en el conjunto de las decisiones gerenciales, sentándose, por así decirlo, en la mesa del gerente

Por éstas y por otras razones, puede haber una divergencia también entre la nueva gerencia pública como ha sido expuesta, por una parte, y la práctica diaria, por otra parte (ver Flynnn y Strehl, 1996) Aun cuando estos problemas se encuentran en la práctica, difícilmente puede decirse que existe una alternativa satisfactoria para los mismos en la actualidad; el modelo de interés sectorial con una gerencia integral es ampliamente aceptado, aunque subsisten problemas en muchos aspectos, tales como los incentivos y la determinación de los productos en ciertas áreas. Por consiguiente, la nueva práctica encontrará algunos modus operandi, combinando - es de desear que así sea - lo mejor de los distintos enfoques.

Bilbiografía

Administration 2000 (1995). Verwaltungsreform in Canton Wallis (Administration Reform in Canton Wallis), Sion.

ALESSI, L. de (1973). 'Private Property and the Dispersion of Ownership in Large Corporation', en: Journal of Finance, (vol. 28).

BOGT, Henk J. ter, G. Jan van HELDEN (1996). 'Kontraktmanagement in der niederländischen Praxis' (Contractmanagement in Dutch Practice), en: Mix and Heweijer.

BOORSMA, Peter B. (1993). "Economic and Monetary Union and Public Financial Management; the Dutch Public Financial Revolution", en: Administration, vol. 41(2), pp. 166-177.

_____, J.C. KONING, & H.J. LINDENHOVIUS (1983). Financieel Management in Germeenten (Financial Management in Cities), Twente University-CIVOB-BNG, Enschede-Den Haag.

_____, Rolf W. KÜNNEKE (1987). 'Relative Efficiency of Various Public Organizations: Terra Incognita?', en: Manfred Neumann and Karl W. Roskamp, eds. (1989). Public Finance and Performance of Enterprises, Proceedings of the 43 Congress of the International Institute of Public Finance, 1987, Wayne State University Press, Detroit.

_____, E.J. HANSMA, J.L.M. NIERS, R. WIGGERS (1994). Stadsbank Zwolle, Commercial Loans and Perspective on Future, Zwolle.

_____, Nico P. MOL (1995). 'The Dutch Public Financial Revolution', en: Walter J.M. Kickert and Frans A. van Vught, eds., Public Policy & Administration Sciences in the Netherlands, Prentice Hall, London-New York.

_____ (1996). '(Un) connected Performance Indicators in the Criminal Justice System', en: Halachmi and Grant, eds.

BOUCKAERT, Geert (1995). 'Charters as frameworks for Awarding Quality: The Belgian, British and French Experience', en: Hill and Klages.

DOPATKA, Friedrich-Wilhelm (1996). 'KGSt meets Tulburg Zur politischen Geographie aktueller Verwaltungsreformen' (To a Political Geography of modern Administration Reforms), en: Mix, Uli and Michiel Herweijer.

FAMA, E.F. (1980). 'Agency Problems and the Theory of the Firm', en: Journal of Political Economy, 88, pp. 288-307.

FLYNN, Norman, Franz STREHL, eds. (1996a). Public Sector Management in Europe, Prentice Hall, London- New York.

_____ (1996b). 'Introduction', en: Flynn and Strehl.

FRANSSEN, H.M., et al. (1992). Het Onvermijdelijke Debacle van de Groninger Kredietbank (The Inevitable Disaster of the Groningen Municipal Bank), Groningen.

FURUBOTN, E., S. PEJOVICH (1974). 'Introduction', en: E. Furubotn and S. Pejovich, The Economics of Property Rights, Massachusetts.

HALACHMI, Arie, David GRANT, eds. (1996). Reengineering and Performance Measurement in Criminal Justice and Social Programmes, Ministry of Justice of Western Australia, Perth.

_____ (1996). 'Reengineering in the Public Sector: The Social Security Administration and the Disability Process', en: Halachmi and Grant.

_____ , Geert BOUCKAERT, eds. (1996). Organizational Performance and Measurement in the Public Sector, Quorum Books, Westport Conn.

_____, Peter B. BOORSMA, eds. (1997? Forthcoming). Inter and Intra Governmental Arrangements for Productivity, An Agency Approach.

Heroverwegingscommissie/Commissie Verbaan (Reconsideration Committee/Committee Verbaan) (1983). Verbetering van de Bedrijfsvoering bij de Overheid, Zelbeheer (Improving Administrative Management in Government, Self Management), Den Haag.

HILL, Hermann, Helmut KLAGES, eds. (1995). Trends in Public Sector Renewal, Recent Developments and Trends of Awarding Excellence, Lang Verlag, Frankfurt a.M>.

HOFMEISTER, Albert (1996). 'Administrative Reform in Switzerland', en: Halachmi and Grant.
HOOD, C. (1991). 'Public Management for All Seasons?', en: Public Administration, 69.
JENSEN, M.C., W.H. MECKLING (1976). 'Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structures', en: Journal of Financial Economics, 3, pp. 305-360.
KROGT, T. van der, A. SPIJKER (1989). Contractmanagement, Enschede.
LÖFFLER, Elke (1995). The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries, Speyerer Forschungsberichte 151, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer.
MIX, Uli, Michiel HERWEIJER, eds. (1996). 10 Jahre Tilburger Modell (10 Years the Tulburg Model).
MOL, N.P. (1989). Bedrijfseconomie woor de Collectieve Sector (Cost Accounting for the Public Sector), Samson H.D. Tjeenk Willink-Vuga, Alphen aan den Rijn-Den Haag.
OECD (1993) Public Management Developments: Survey 1992, Paris.
OSBORNE, D., T. GAEBLER (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley, Reading, Mass.
POWER, M. (1994). The Audit Explosion, Demos, London.
WALSH, Kieron, Vivien LOWNDES, Kathryn RILEY, Jackie WOOLLAM (1996). "Management in the Public Sector: A Content Analysis of Journals", en: Public Administration, vol. 74, Summer 1996 (pp.315-324).
WILLIAMSON, Oliver E. (1975). Markets and Hierarchies, Free Press, New York.
_____ (1985). The Economic Institutions of Capitalism, Free Press, New York.

El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía participativa de mercado *

René Villarreal

I. La crisis de los paradigmas teórico-económicos y el nuevo capitalismo posmoderno

El mundo actual no sólo se caracteriza por la crisis en el funcionamiento de los sistemas económicos que llevan a constantes recaídas en las tasas de crecimiento, a limitaciones para generar el suficiente empleo, para corregir ineficiencias e inequidades sociales, productivas y comerciales, sino también porque vivimos una era de crisis en los paradigmas teóricos de la economía.

Paradójicamente hoy, en que el conocimiento en las ciencias exactas y la técnica parece hacer realidad los sueños más ambiciosos del género humano, el mundo social se debate en una especie de vértigo, pasmado ante la rapidez de los cambios, y se lanza a la búsqueda de modelos que se ajusten a las nuevas realidades de la economía, la política y la cultura.

La crisis de los paradigmas obliga a innovar. Los paradigmas, "modelos de pensamiento y análisis de soluciones universalmente reconocidos por la comunidad científica en un campo y tiempo determinado"[1] son hoy día objeto de la más profunda revisión. Requerimos, en términos de Kuhn, de una nueva revolución científica y fórmulas políticas que sean una opción alternativa ajustada a la realidad, para transitar mejor por el ciclo de cambios económicos, tecnológicos, políticos y culturales que caracterizan este fin de siglo, y arribar así al venidero con sociedades más integradas en su desarrollo económico y social.

En el contexto de las crisis de las economías, del relativo fracaso de las políticas económicas, de la persistencia de los viejos problemas, se llega hasta el absurdo de dudar de la capacidad y consistencia de la ciencia económica, de la utilidad y del beneficio de sus instrumentos para la búsqueda del bienestar económico de las sociedades. En otro sentido, pero igualmente absurdo, recurrimos a viejas recetas económicas, a "vender el mismo vino viejo en botellas nuevas**",** sin percibir el radical cambio de nuestro entorno, de que la realidad compleja y cambiante supera la pulcritud y sofisticación de los modelos econométricos y matemáticos cuya lógica, por más exacta que aparenta ser, es más estrecha que la de la "lógica y leyes de la **economía política internacional"**.

La razón fundamental de esta crisis en los paradigmas teóricos es que la realidad que intentan explicar y sobre la que pretenden actuar no corresponde a sus supuestos teóricos y de política económica. Actualmente tenemos un nuevo capitalismo diferente al de los años sesenta; un capitalismo posmoderno donde la micro y macroeconomía nacionales funcionan en un entorno de incertidumbre que dificulta el proceder de los agentes económicos, y en un contexto internacional globalizado en la producción (la fábrica mundial), la comercialización (bloques regionales), el financiamiento (dinero electrónico) y la tecnología, gracias a la revolución tecnológico-industrial.

En otras palabras, el modelo de auge del capitalismo de los años de la posguerra, del capitalismo con crecimiento y estabilidad, de un sistema monetario y financiero estables con reglas claras sobre la fijación de los tipos de cambio y tasas de interés, quedó como referencia histórica. En el umbral del siglo XXI el **"capitalismo posmoderno"** funciona con supuestos diferentes a los del capitalismo moderno, construido después de la segunda guerra mundial; de aquí el origen de la crisis del modelo del pensamiento **"neoclásico-neokeynesiano"** y los límites evidentes de la **"ola neoliberal"** en su auge y ocaso de los 80s y 90s, respectivamente.

La crisis de los paradigmas teóricos de la economía no es una situación excepcional o inédita; al revisar la historia económica nos encontramos con situaciones similares.

(*) Documento presentado en el Seminario-Taller "Articulación de Políticas Económicas y Sociales en América Latina y el Caribe", celebrado en La Paz, Bolivia, del 9 al 11 de octubre de 1996.

La Gran Depresión de 1929 mostró que el libre juego del mecanismo de precios del mercado no llevaba de manera automática a una situación de equilibrio, de pleno empleo y de uso óptimo de los recursos. Ante la caída de las inversiones, el cese del empleo y el paro de la actividad productiva, los responsables del Gobierno recurrieron al "catecismo clásico" del "presupuesto balanceado", donde el gasto público deficitario, aún en recesión, no podía reactivar la demanda efectiva ni la política monetaria ante una "función de inversión" inelástica a las tasas de interés.

Esta realidad inédita de **"recesión con deflación"** y desempleo generalizado de los años veinte no pudo ser explicada por el modelo o paradigma vigente, entrando éste en una crisis y derrumbe, que dio espacio a la emergencia de un paradigma alternativo surgido con la teoría general de Keynes (1936): la "revolución keynesiana", en términos de Kuhn.

La teoría keynesiana dio origen a una revolución científica que explica la realidad económica de su momento y sienta las bases de la macroeconomía moderna para reactivar el crecimiento, manejar el ciclo económico y del empleo. En especial, postula un nuevo papel del Estado en la economía, su responsabilidad en el manejo de la política macroeconómica para regular la actividad económica y recuperar el pleno empleo y sienta las bases para el surgimiento del Estado benefactor, el cual debe encargarse de enfrentar los problemas sociales, de rezago e inequidad del ciclo económico.

Así, la vigencia del paradigma keynesiano estuvo ligada a un ciclo económico de expansión y crecimiento que correspondió a la recuperación de la posguerra y a la conformación de un sistema internacional cuyos circuitos financieros y comerciales se caracterizaron por una larga estabilidad (Bretton Woods y GATT).

Pero la crisis de los años setenta denota un nuevo escenario sin parangón en la historia económica precedente. **La combinación de "estancamiento e inflación"**, ya no de **recesión con deflación,** como sucedió en los años treinta, fue una situación no prevista para los países industrializados (viejo problema en los países en desarrollo) en los anales de la teoría económica, situación para la cual el paradigma keynesiano resultó insuficiente, develándose en la práctica los **excesos e ineficiencias del Estado benefactor** y del "modelo desarrollista" (en América Latina) como las causas mismas de la crisis.

Lo inédito no es la recurrencia en la crisis de los paradigmas teóricos; lo extraordinario y preocupante es que no ha surgido una revolución científica que dé lugar a un nuevo paradigma que **replantee el papel del Estado y su relación con la sociedad y el mercado,** que enfrente los viejos problemas del capitalismo en un mundo de economías globalizadas, interdependientes, en una era de incertidumbre.

Durante el auge y el ocaso de la ola neoliberal hemos observado un conjunto de políticas macroeconómicas que no se constituyó como paradigma, y tampoco en alternativa al modelo de desarrollo, permaneciendo en la **"Política de las Tres Des"** (desprotección, desestatización, desregulación) y en el retorno a la mano invisible del libre mercado y al "Estado mínimo" que no permitió un crecimiento sostenido con empleo y bienestar social, es decir, no se constituyó en un modelo alternativo de desarrollo para los países de América Latina.

El capitalismo posmoderno

El capitalismo posmoderno en el umbral del siglo XXI muestra una nueva organización y esquema de funcionamiento que lo diferencia del capitalismo moderno de los años sesenta. Sus principales características son la **globalización,** la **interdependencia** y la **incertidumbre**, que constituyen, al mismo tiempo, causa y producto de los cambios estructurales y transformaciones en la **organización y operación** del propio capitalismo.

Los cambios estructurales que se han producido son los siguientes:

- Transformaciones en la producción con las nuevas tecnologías de proceso y de producto, que llevan de la fábrica transnacional a la "fábrica mundial", como un nuevo modo de organización industrial y

comercial, descentralizado y "deslocalizado", a partir de la subcontratación, el comercio intrafirma y la informatización del proceso global de producción.

- Evolución de la naturaleza del concepto de mercado físico o localizado (*p.e.* mercado de Rotterdam, mercado de Londres, etc.), a redes de intercambio, mediante las nuevas tecnologías. Las redes de intercambio son producto de la interconexión de mercados y de los avances en las telecomunicaciones, la informática y la microelectrónica.
- Cambio de las estructuras y reglas de funcionamiento del mercado internacional, que pasó de la competencia oligopolística a las "alianzas estratégicas oligopolísticas". Actualmente las alianzas entre grandes corporaciones rebasan los anteriores "acuerdos de precios" (carteles), para establecer alianzas de coinversiones (asociaciones y fusiones), proyectos tecnológicos, etc. Se transita así hacia un tipo de comercio adversario, de tal manera que la estructura de mercado, caracterizada como de competencia oligopolística en los sesenta, es cada vez más monopolística y menos de competencia.
- El nuevo sistema de comercio internacional se caracteriza por el paso del comercio complementario al comercio "adversario" (lo que se busca es controlar el mercado a través de una mayor participación), del comercio entre naciones al comercio intrafirma y entre bloques económicos regionales.
- La economía y el comercio del valor sustituyen a la economía y al comercio de volumen; el comercio de los servicios y bienes intangibles (conocimiento, software, franquicias, etc.) crece de manera sostenida.
- El paso de un sistema financiero internacional basado en tipos de cambio fijos a otro que opera con tipos de cambio y tasas de interés flexibles o flotantes, "dinero electrónico" e integración e interdependencia de los mercados financieros, ha dado lugar a un nuevo fenómeno: el comercio del dinero, que hace cambiar la función primordial del propio sistema generando un nuevo comportamiento de los mercados de dinero. Así, tenemos que en el nuevo sistema financiero los tipos de cambio no reflejan necesariamente la competitividad del sector real de la actividad económica de cada país, ya que el dinero ha pasado de ser un medio de intercambio o simple depósito de valor a constituirse en una mercancía que se comercia internacionalmente, creándose así una economía y comercio del dinero**,** que hace los procesos económicos más volátiles e imprescindibles; además del "divorcio" que en ocasiones presenta respecto al sector real.
- Marcha acelerada de la Tercera Revolución Tecnológica Industrial con sus grandes transformaciones en la informática, la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología, las telecomunicaciones, que promueve y posibilita todos estos procesos de globalización en la industria, el comercio, los servicios y las finanzas, que caracterizan al capitalismo posmoderno.
- A finales del presente milenio esta Tercera Revolución Tecnológica Industrial es de magnitud tal que ha "jalado" a las economías nacionales y aún a los sistemas internacionales a una nueva dinámica que ha detonado cambios inéditos en el mundo.
- La globalización de todos los intercambios sumada a la apertura, ha impuesto una gran permeabilidad, tanto económica, como política y cultural a los Estados-nación; en tanto, los actores del plano internacional se multiplican. Hoy el escenario económico internacional no se configura sólo por el sistema de Estados nacionales relativamente aislados, autónomos o autosuficientes, sino que por efecto de la globalización, la interdependencia, la permeabilidad y la diversificación de actores, en el plano internacional participan activamente, además de los Estados, empresas globalizadas y organizaciones no gubernamentales, en los flujos e intercambios y en la fijación de tendencias y regulaciones. En la actualidad los efectos políticos y económicos se transmiten aceleradamente de un país a otro y a todo el sistema.
- La reconfiguración de las sociedades industriales que abre paso a las sociedades de servicios modifica, por su parte, la división clásica entre industria, servicios y agricultura y desplaza la centralidad de la clase obrera. Se imponen nuevas categorías y calificaciones laborales con la

revolución de la electrónica y la informática, replanteándose la presencia de los sindicatos, de los contratos colectivos y de las formas de contratación y movilidad laboral.

• Con estas **transformaciones se está generando un nuevo capitalismo y un nuevo sistema económico mundial.** De un capitalismo con centro económico identificado (primero Inglaterra y después Estados Unidos), pasa a un esquema policéntrico -en **realidad tripolar-** pero con **una gran descentralización productiva, industrial y comercial**. Rompiéndose, como consecuencia, la antigua separación entre centro y periferia industrial.

Por otra parte, con el arribo de países como Japón y los llamados Tigres de Asia (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur) a la competencia internacional, convertidos en poderosos centros financieros, se rompe igualmente la homología etnia-capital, que por más de trescientos años se sostuvo en la historia del desarrollo capitalista y en la propia historia de Occidente, según la cual el capitalismo, originado históricamente en Occidente, sólo podía funcionar en el esquema de la cultura occidental liberal y democrática.

Esta fase de la industrialización global como divisa del crecimiento implica una nueva fase de competencia, basada ya no en la simple dotación de recursos, sino en la "creación de ventajas competitivas dinámicas" por parte de los actores económicos. La inversión en conocimiento (*research and development*) para el desarrollo de tecnologías de producto y proceso, los nuevos enfoques de productividad y management, así como las alianzas estratégicas entre empresas (fusiones, compras, asociaciones, etc.) y entre países formando bloques regionales, son hoy determinantes fundamentales de los perfiles dominantes del comercio internacional. Se abre paso a una reestructuración y reconversión industrial, con su secuela de ajustes, cierres y un cercenamiento de ramas y divisiones industriales maduras y no competitivas en las economías nacionales.

En síntesis, con los cambios y las tendencias del sistema económico mundial en el capitalismo posmoderno ya no hay economías ni empresas nacionales propiamente dichas, y las concepciones de desarrollo y crecimiento se ven replanteadas por el funcionamiento de los mercados globales. Se desarrollan nuevas relaciones entre actores que en suma exigen nuevos enfoques de teoría y política económica tanto en la macroeconomía como en la microeconomía. En tanto, la creciente interdependencia y la creación de zonas económicas, con sus respectivos mecanismos de regulación, órganos de decisión, etc., está conduciendo a una revisión teórica e histórico-crítica en torno al Estado-nación y, por ende, al propio concepto de soberanía económica, así como a los mecanismos, instrumentos y políticas estatales.

En otras palabras, es paradójico que en las ciencias tecnológicas se hable de una revolución, y en las ciencias sociales y en la economía en particular, de una crisis de paradigmas, campo en donde, como señalara recientemente Carlos Fuentes, surge una serie de preguntas cuyas respuestas remiten a otra serie de preguntas: ¿Serán capaces las fuerzas del mercado de dar por sí solas, guiadas por la mano invisible, respuestas a estas preguntas, o se requerirán nuevas formas de asociación y dirección políticas; no más gobierno ni menos gobierno -no creo que éste sea el problema-, sino mejor gobierno, gobierno responsivo y responsable ante todas estas nuevas realidades?

La complejidad del sistema económico y político mundial actual no tiene precedente. Frente a él no existen modelos a seguir ni prescripciones de política aplicables capaces de responder a las intensas transformaciones e impredecibles cambios del capitalismo posmoderno. Urgen nuevos enfoques y mecanismos de intervención del Estado frente a una nueva forma de operación del sistema capitalista que se organiza y se comporta en las economías nacionales de modo muy diferente a como lo hacía en los años sesenta. En este sentido es preciso reconocer, como parte de la problemática actual, que los **cambios de la realidad han sido más rápidos y van delante de los cambios en las ideas** (principalmente en las ciencias sociales y en la económica en particular), de ahí que estemos asistiendo en todas partes del mundo a la búsqueda de una **nueva economía y de nuevos enfoques** en la teoría económica y políticas del desarrollo.

Viejos y nuevos problemas

La pregunta central de hoy en muchos países e instituciones internacionales y nacionales es la siguiente: ¿cuál es el paradigma capaz de llevarnos a una nueva etapa de estabilidad y crecimiento mundial que responda a los imperativos de democracia, soberanía, desarrollo e independencia de los Estados nacionales?

Debemos reconocer que la desaparición del socialismo real como paradigma alternativo al capitalismo y el anuncio de Fukuyama[2] del fin de la historia, no resuelven "a priori" los problemas que éste enfrenta. No es válido, como inferencia lógica, deducir del fracaso y muerte de un sistema que el otro, por tanto, está completamente sano.

El capitalismo ha "triunfado" sobre el socialismo real soviético, pero no sobre sí mismo. El capitalismo posmoderno mantiene los viejos problemas de estancamiento, desempleo, pobreza y presenta otros nuevos como la interdependencia macroeconómica, la vulnerabilidad de las economías a los shocks externos, deterioro ambiental, etc., que no estaban presentes en los sesenta y que generan nuevas situaciones que afectan a la "gestión" (management) de la política económica.

Hoy, la globalización económica, la interdependencia de las naciones, la complejidad y pluralidad de las sociedades, imponen al funcionamiento del Estado, del mercado y de la democracia nuevos retos y exigencias para resolver.

El reto de este capitalismo "triunfante" es resolver el crítico problema de la injusticia global que se apunta en el último Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU,[3] donde las cifras señalan que en 1991 el 20% de la población mundial concentró el 85% de los ingresos mundiales, mientras que el 20% más pobre recibió sólo el 1.4%. Esto contrasta con lo que sucedía en 1970, cuando el 20% más rico recibía 70% del ingreso, en tanto que el 20% más pobre alcanzaba 2.3%.

El balance para América Latina después del severo proceso de ajuste de los años ochenta muestra la gravedad de la crisis de los países de la región. El número de personas que vive hoy en condiciones de pobreza es de 210 millones, en tanto que en 1980 era de 120 millones[4]. La capacidad adquisitiva real de los salarios mínimos se erosionó en casi 50% en promedio en la región, reduciendo el consumo y eliminando la posibilidad de ahorro. El PIB per capita se contrajo 8.3% durante la década y el monto de la inversión total se redujo 20%, por lo que América Latina vio reducir su capacidad productiva para generar bienes y satisfactores.

Ante este entorno de desigualdad en la distribución del ingreso destaca la negativa evolución de la pobreza en América Latina. La CEPAL presenta cifras acerca de la profundización de la pobreza que ponen en entredicho la eficacia de las políticas implementadas. Así, a comienzos de la década de los noventa casi 40% de los hogares latinoamericanos se encontraban en situación de pobreza, entendida ésta como el porcentaje de hogares cuyos ingresos no sobrepasan el costo de una canasta básica y el 18% de los hogares estaban en situación de pobreza extrema caracterizada por el porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al de una canasta básica de alimentos.

Los viejos problemas siguen presentes con nuevas dimensiones y modalidades a los que se agregan, con la agenda de globalización, el problema de la extrema movilidad que ha alcanzado, por primera vez en la historia, la mano de obra, factor tradicional y comparativamente menos móvil que el capital y la tecnología, el deterioro ambiental y la extrema polarización del ingreso entre países y entre personas que arroja, en conjunto, la economía de mercado. Por su parte la especulación está pervirtiendo los sistemas financieros internacionales, ya que como ha dicho recientemente Jacques Chirac, **"la especulación es el SIDA de las finanzas"** y está generando factores desestabilizadores e impactos severos sobre la actividad económica y el patrimonio de empresas y familias que demandan, con urgencia, medidas de control y corrección que favorezcan la economía productiva por encima de la economía especulativa.

En 1971, inmediatamente antes del colapso del sistema de tipos de cambios fijos de Bretton Woods, cerca del 90% de todas las transacciones en divisas correspondía a la financiación del comercio y a inversiones a largo plazo, y solamente el 10% restante tenía carácter especulativo. Hoy en día se han invertido esos porcentajes y más de 90% de las operaciones son especulativas. En la actualidad, los flujos especulativos diarios superan las reservas de divisas de todos los Estados del G-7.

II. La ola neoliberal y el liberalismo económico

Desde los años 70 y con mayor claridad en las dos décadas siguientes el mundo se ha caracterizado no sólo por la globalización e interdependencia, sino también por el cambio continuo. El cambio ha sido una de las constantes permanentes. Así, hemos experimentado en el contexto de la crisis de los setenta, la caída del sistema de Bretton Woods (sistema de tipo de cambio fijo y de regulación de los movimientos internacionales de capital), que no ha podido ser sustituido por otro y, en consecuencia, no existen nuevas reglas ni instituciones del sistema financiero internacional capaces de enfrentar los problemas de ajuste, liquidez, inestabilidad monetaria y financiera y de manejo de los flujos de capital de corto plazo del "dinero electrónico". A la par que se ha derrumbado el paradigma económico keynesiano que estableció las reglas de funcionamiento de la economía mundial asignando al Estado un papel activo en la economía para el manejo de los ciclos económicos, aparecen fenómenos no previstos por la teoría económica como el "estancamiento con inflación" y toca fondo una política de bienestar destinada a atemperar los efectos de la desigualdad social. Esto hizo que las políticas tradicionales de expansión de la demanda ya no fueran efectivas para reactivar la economía, mientras que los montos destinados al gasto social no atacaban de fondo los problemas de la desigualdad, sino que se convertían en un costo oneroso que pagaba toda la sociedad, agravándola aun más.

Los mismos excesos del Estado intervencionista generaron desequilibrios y distorsiones en la economía. La sobreestatización, la sobreprotección y la sobrerregulación estuvieron presentes en el origen y diagnóstico de la crisis.

En América Latina, el fenómeno del cambio ha sido más profundo desde la crisis de la deuda externa en 1982, cuando la región se embarcó en un profundo proceso de cambio estructural que también involucró a los países de Europa Oriental ante la caída del Muro de Berlín en 1989. El mismo mundo industrializado ha estado viviendo un proceso de cambio desde los años 80 con grandes reformas como lo fueron -en Estados Unidos e Inglaterra-, el Tatcherismo y la Reaganomía, respectivamente.

Frente al anterior escenario de cambio continuo, hay que reconocer que las doctrinas económico-sociales y aún las políticas han estado limitadas metodológica y conceptualmente para explicar estos vertiginosos cambios, sobre los cuales Erick Hobsbawm[5] ha dicho, al referirse a su velocidad, que los cambios que hoy se registran en una década (refiriéndose a los años 80) con anterioridad tardaban un siglo.

Estos cambios han hecho más compleja la realidad, más difícil su aprehensión y comprensión, por lo que debemos ser honestos intelectualmente para aceptar que la realidad histórica va más lejos y va más adelante que las doctrinas económicas, sociales y políticas contemporáneas.

En el contexto global actual, se habla del neoliberalismo o de la ola neoliberal como una corriente ideológica que ha estado presente en el marco conceptual de todos estos cambios. La clave es que la ola neoliberal ante los vacíos y ausencias de paradigmas (la crisis del keynesianismo) y de nuevas instituciones (después de Bretton Woods se dice que existe el *non system* -no existe sistema-) aparece como una visión explicativa y propositiva de la crisis, con prescripciones de políticas y de recetas para salir de ella.

La importancia del deslinde ideológico es que la ola neoliberal tiene en parte razón, cuando sostiene que va a resolver los tres problemas específicos que se presentan en los países en vías de desarrollo y que hemos definido como "las tres S".

Sin embargo, aquí es importante (dada la profusa discusión y opiniones al respecto) ser claros y diferenciar lo que podría ser un paradigma en la acepción de Kuhn en relación a lo que se conoce como la ola neoliberal. En otras palabras, distinguir entre un paradigma económico como el keynesianismo con el neoliberalismo. Ante la crisis del viejo paradigma y en lugar de que surgieran nuevas ideas, hubo un retorno a las ideas del liberalismo económico clásico, con un nuevo ropaje. El neoliberalismo establece que la crisis es producto de los excesos y de las fallas del Estado, lo cual en gran medida es cierto e incuestionable. Sin embargo, la incongruencia es fundamental en la propuesta: cómo regresar a las teorías y a las propuestas económicas del liberalismo clásico del siglo XIX para resolver los problemas de finales del siglo XX y enfrentar los desafíos del siglo XXI. Incongruencias que pueden ejemplificarse al hacer un ejercicio de comparación de los principios básicos de la doctrina económica del liberalismo clásico con el neoliberalismo.

Principios básicos: liberalismo y neoliberalismo

En este sentido, el primer punto a considerar es ¿qué se entiende por liberalismo y neoliberalismo?

El liberalismo económico clásico como doctrina económica, en esencia se puede resumir en cinco principios fundamentales, que tienen su correlato con el neoliberalismo.

Doctrina económica	
Liberalismo clásico	**Neoliberalismo**
I. Libre mercado (laissez faire, laissez passer)	Liberación de mercados
II. Libre comercio internacional	Liberación comercial (GATT), acuerdos regionales (TLC)
III. Presupuesto balanceado	Equilibrio presupuestado / superávit fiscal
IV. Patrón oro	El sistema de la Caja de Convertibilidad: el patrón oro con base en el dólar.
Estado policía o gendarme	Estado mínimo

- El neoliberalismo o nuevo liberalismo es una versión actualizada del liberalismo clásico como doctrina económica, pero con un nuevo ropaje y adaptado a la realidad del mundo, no del siglo XIX, sino de finales del siglo XX.
- El liberalismo económico reconoce que el sistema funciona de manera más adecuada para asignar de manera más eficiente la producción y la distribución de los recursos en la economía y crear riqueza. Es un sistema cuya orientación básica está en el mercado.
- El neoliberalismo como un liberalismo moderno refuerza las cinco líneas del cuadro inspirando las reformas económicas que América Latina ha venido aplicando desde los 80 y Europa Oriental desde la caída del comunismo, de la siguiente manera:

1. Desregulación de los mercados sobrerregulados vía la liberalización de los mismos, con el objeto de dejar que sean las señales y los mecanismos de precios del libre mercado los que indiquen la asignación de la producción y la distribución de los recursos. Esto es, la filosofía del libre mercado de la doctrina clásica.
2. Eliminación del proteccionismo y apertura de la economía a la competencia internacional vía la liberalización comercial, financiera y de la inversión extranjera. Esto es, la filosofía del libre comercio (*free trade*) de la doctrina clásica.

3. Respecto a la política fiscal, los gobiernos deben promover políticas de gasto e ingreso público que lleven a un presupuesto balanceado y/o superavitario. Primero, a través de la reducción del gasto público y social; segundo, eliminando el papel del Estado como agente inversionista y privatizando una serie de funciones que venía cumpliendo en el campo económico y social. Por otro lado, promover una política de ingresos apoyada en una política de impuestos "racional". Como se puede observar, ésta es la filosofía del presupuesto balanceado de la doctrina clásica.
4. En relación a la política monetaria, ésta debe ser en términos generales restrictiva y llevada en su caso más explícito en una economía abierta (se integra con la política cambiaria), a basarse en un **consejo monetario o caja de convertibilidad**. Esto es, el Banco Central no puede emitir un nuevo peso si no está respaldado con un dólar en las reservas (o divisa), de manera que la totalidad de dinero en la economía, esté respaldada por igual cantidad de dólares, y/o otras reservas de divisas internacionales. Exactamente, la versión moderna del patrón oro en lo que se puede llamar el "patrón oro con base en el dólar" en los 90. El funcionamiento de este sistema de contabilidad implica un régimen de tipo de cambio fijo, en el que, ante cualquier eventualidad o desconfianza en la economía que provoque que la gente quiera convertir todos sus pesos en dólares, el Banco Central cuenta con la suficiente disponibilidad para convertirlos y mantener así su régimen de tipo de cambio fijo. Pero además, la propia caja de convertibilidad se encarga de establecer el mecanismo de ajuste al desequilibrio externo en balanza de pagos vía movimientos en el mecanismo de precios, como lo era en el modelo clásico. En la doctrina del liberalismo clásico y en el patrón oro, éste era la moneda doméstica internacional, de tal manera que si el país exportaba más de lo que importaba, generaba un superávit comercial, y en consecuencia, una mayor oferta monetaria, que ocasionaba una elevación en el nivel de precios domésticos respecto al internacional, lo que disminuía la competitividad de la economía nacional respecto al mercado internacional volviéndose a ajustar la balanza de pagos. Como se puede observar, éste es el enfoque de la doctrina clásica, ya no bajo el patrón oro, sino sobre el nuevo patrón dólar.
5. El Estado mínimo es la filosofía del neoliberalismo y establece que el Estado, en su acción directa a través de las empresas públicas prácticamente debe eliminarse vía la privatización de las empresas públicas y disminuir al mínimo su intervención indirecta en la economía a través de políticas de protección, regulación o fomento. Es aquí donde el mecanismo de precios del mercado no sólo nacional sino el internacional debe establecer las señales y debe ser el rector a través del libre comercio y flujo de capitales internacionales (financiero e inversión directa), para la asignación de recursos y la producción con su consecuente efecto distributivo. Además, el Estado debe eliminar su función social y debe dejar que la mano invisible del libre mercado sin regulaciones, sin intervención del Estado no solamente optimice la asignación de recursos y fomente el crecimiento, sino garantice el bienestar social de la población. El Estado, en su caso, debe ser un "guardián del libre mercado", debe vigilar que los mercados sean competitivos, se muevan con libertad y se observen las reglas de la competencia, De aquí que en este modelo, en su caso extremo, lo único que es aceptable son las comisiones para defenderse de la competencia desleal a nivel internacional, reconociendo de paso, implícitamente, que hay mercados imperfectos y desleales, que es necesario "regular". Como se puede observar, el neoliberalismo de hoy nos retorna a una visión de Estado mínimo o de Estado guardián que vigila un comportamiento libre y competitivo de los mercados como el principal mecanismo para captar las señales de la producción, la asignación de recursos y la distribución de los beneficios.

La política de "las Tres Des", la mano invisible y el Estado mínimo

Para América Latina la ruptura y ausencia de paradigmas ha significado la instrumentación de un modelo macroeconómico orientado a alcanzar el equilibrio externo y la estabilidad de precios por medio de la política de "las Tres Des", convirtiendo en secundario la construcción de un modelo de

desarrollo de largo plazo, cimentador de las bases para un crecimiento económico sano, sostenido y sustentable.

Ante el vacío del paradigma neokeynesiano, que fue superado por la realidad y la ausencia de otras opciones teóricas, el planteamiento de reformas económicas del neoliberalismo configuran un "modelo implícito de desarrollo", basado en lo que podemos llamar el retorno a "la mano invisible del libre mercado internacional y la política de las Tres Des".

En este contexto, no hemos encontrado la ruta de un nuevo paradigma que explique satisfactoriamente la nueva realidad y vislumbre el camino de solución de la teoría económica de nuestros días; sin embargo, en estos años hemos transitado a través de la "ola neoliberal", que es el simple retorno al libre mercado a través de la mano invisible y la política de las Tres Des que no configura un nuevo modelo de pensamiento y tampoco de desarrollo para recuperar el crecimiento sostenido, el empleo y el bienestar. Como dice John Eatwell, "el desarrollo de la economía en la década pasada no ha sido alentador. La debilidad en la teoría neoclásica que se identificó en las décadas de los años sesenta y setenta nos ha llevado a una tendencia a producir recetarios de modelos, cada uno sin un significado más amplio que las suposiciones. Los mayores problemas económicos de la década de los noventa exigen un nuevo planteamiento que incorpore y haga válidas las reformas institucionales necesarias para que los creadores de políticas aborden esos problemas. El espíritu de los tiempos exige que la teoría económica sea útil una vez más".[6]

La política económica de las Tres Des ha sido prácticamente aceptada e instrumentada en toda América Latina y en buena parte del mundo. Podríamos afirmar y añadir que la orientación y dirección de este tipo de políticas son correctas, pero que requieren de una evaluación y ajustes en su manejo y sincronización (*fine tuning*); pero, aún más importante, dejar claro que a pesar de lo anterior, son insuficientes para configurar un modelo de desarrollo en los países latinoamericanos todavía en vías de una industrialización moderna. En otras palabras, la política de las tres Des es condición necesaria pero no suficiente, para crear un modelo de crecimiento sostenido y sustentable con empleo y equidad social.

La política de las Tres Des, la mano invisible y el Estado mínimo consiste en:

- **Desprotección** de la economía vía la **apertura** comercial y financiera a la competencia internacional.
- **Desestatización** de la economía vía la **privatización** de las empresas públicas.
- **Desregulación** de la economía vía la **liberalización** de los mercados internos.

Con la aplicación de la políticas de las tres Des el resto del desarrollo, visto como crecimiento sostenido y sustentable con empleos y equidad social, se realizaría a través del "sistema de precios de un mercado nacional abierto guiado por la mano invisible de la libre competencia internacional", caracterizada actualmente por la globalización y la interdependencia productiva, financiera y comercial.

Finalmente, se propone retornar al "Estado mínimo", pues las funciones del Gobierno como agente económico hay que reducirlas drásticamente en el ámbito de la protección, la regulación, de propietario y promotor de la economía.

En este contexto, la promoción del desarrollo, de acuerdo al enfoque de las Tres Des, se daría bajo la guía de la mano invisible del libre mercado internacional a través de la señal de los precios (internacionales) provenientes de una economía mundial abierta y globalizada, que asignaría de manera más eficiente los recursos productivos y financieros. La creencia es que una vez dadas las condiciones anteriormente señaladas, la oferta productiva reaccionaría de manera automática generando los bienes y servicios, la acumulación de capital y las fuentes de empleo necesarios para el desarrollo y el bienestar social. Por otra parte, el modelo neoliberal supone implícitamente que en el mercado internacional se refleja una situación de mercados relativamente perfectos y estables, por lo que sus señales de precios, tasas de interés y corrientes de flujos comerciales y financieros son correctas y las más adecuadas para la asignación de recursos e impulsar el crecimiento.

La política económica regida por América Latina hasta inicios de los ochenta mostró sus límites, excesos y costos que la ola neoliberal acotó y marcó dentro de sus críticas y que sirvieron para reorientar el modelo económico de la región. Fue el neoliberalismo que nos vino a señalar las fallas y omisiones de la política desarrollista; fue el neoliberalismo quien puso en evidencia los excesos del Estado, su gestión ineficiente y burocrática, su financiamiento inflacionario, con los consecuentes impactos en la distorsión de las variables claves del mercado.

Por lo tanto, era necesario abrir la economía, tanto en el campo comercial como en el de la inversión extranjera para integrarnos a los mercados globalizados y a la "fábrica mundial",[7] y optar por un sistema de protección arancelaria más eficiente para promover la competitividad industrial sujetándola a los parámetros internacionales y encontrar en las exportaciones del sector industrial uno de los pivotes del crecimiento.

En este sentido, ¿quién podría negar la revisión del modelo de crecimiento hacia adentro y del **sobreproteccionismo** al mercado interno que limitó la competitividad de la economía y distorsionó el sistema de precios? ¿Quién negará que era necesario redefinir los nuevos motores del crecimiento económico, ya que finalmente el modelo vigente no fue capaz de conformar una planta productiva competitiva que llevara a cabo una eficiente sustitución de importaciones y una base exportadora dinámica? De esta manera, economías como la mexicana (1976-94) entraban constantemente en ciclos de "arranque-pare", debido a que al crecer la economía se disparaban las importaciones por encima de nuestra capacidad de financiamiento interno y externo obligando entonces a los "procesos traumáticos" de ajuste y estabilización, para después volver a intentar crecer.

La apertura económica no debe ser indiscriminada, sino activa y promotora del interés nacional. Así la política de liberalización comercial no debe contemplarse meramente como la reducción de las tasas de protección nominales o efectivas o de la desaparición de las cuotas que eliminan los obstáculos a la libre movilidad de mercancías, sino que requiere complementarse con una política activa de promoción de las exportaciones. La apertura debe favorecer la atracción de inversión extranjera directa que favorezca la incorporación a la fábrica mundial y, por lo tanto, la introducción de nuevas tecnologías y el estímulo a las exportaciones, y no una apertura irrestricta a la inversión financiera que favorece las prácticas especulativas. La liberalización a ultranza puede derivar en daños al propio funcionamiento de la economía, principalmente cuando hay sobrevaluación del tipo de cambio que implica una desprotección neta adicional a la arancelaria, con costos en la competitividad de la industria.

Tampoco se puede negar la validez de **racionalizar la participación económica excesiva del Estado**, que no sólo tenía presencia en las áreas estratégicas y prioritarias, sino que lo encontrábamos tanto fabricando bicicletas como en plantas nucleares. Empresas, muchas de ellas, generadoras de números rojos que, junto a un aparato administrativo sobredimensionado, poco eficiente, desplazaba y/o sustituía al mercado en sectores donde el sistema de precios estaba en condiciones de asignar los recursos de manera óptima. Presencia excesiva que presionaba las finanzas públicas, originando el déficit fiscal y consumiendo buena parte del ahorro nacional en detrimento de la inversión productiva. Por lo tanto, era necesario concentrar la participación del Estado en lo verdaderamente estratégico, estimulando al sector privado nacional e internacional a participar en áreas tradicionalmente reservadas al sector público.

Sin embargo, el redimensionamiento del sector público no puede limitarse a la mera privatización de entidades públicas en sectores estratégicos, sino que con la apertura a la inversión privada nacional y extranjera debe lograr establecer **"alianzas estratégicas no subordinadas"**.[8] En lugar de privatizar sectores estratégicos (petróleo, etc.), abrir esos sectores bajo el esquema de la asociación con la inversión privada, (nacional y extranjera). A la par de los procesos de privatización de entidades públicas, un nuevo enfoque para las empresas estratégicas del Estado sería su fortalecimiento bajo un esquema de alianzas estratégicas con la apertura y asociación a la inversión privada nacional y

extranjera. Así, en lugar de una venta de activos públicos, esta alianza en los sectores estratégicos buscaría atraer capital, tecnología y el "management" de las empresas privadas.

Un caso extremo de la propia ola neoliberal es dejar supeditada la política monetaria a la libre fuerza del mercado internacional del dinero, como es el caso de la Caja de Convertibilidad Argentina, donde el modelo depende de la entrada neta de capitales del exterior, tanto en lo que se refiere al equilibrio macroeconómico como en el nivel de crecimiento de la economía.

Asimismo, también era incuestionable **desregular la economía**, hacer más racional, simple y expedita la normatividad gubernamental, donde los agentes económicos tuvieran la transparencia y certidumbre necesaria para su toma de decisiones. **La sobrerregulación del mercado lo distorsiona**, las señales de precios desincentivan la inversión generando costos adicionales que impactan la competitividad global, dando lugar a absurdos, como en México, donde en el transporte carretero los camiones, al llevar su carga del Distrito Federal a Monterrey tenían que regresar vacíos por sobrerregulaciones y convenios que originaban oligopolios.

En el marco de la globalización y la competencia económica internacional es imprescindible una reducción de los esquemas regulatorios del Estado que al corregir externalidades en los costos, afectan la competitividad y viabilidad de las empresas. El punto no es considerar a la regulación y desregulación como alternativas del Estado versus el mercado y por lo tanto ver a toda regulación como dañina a la economía, que a su vez, provoca rigidez y desincentiva la inversión.

Por todas estas fallas de política (sobreprotección, sobrestatización y sobrerregulación) la **apertura**, la **privatización** y la **liberalización** de los mercados han sido **políticas necesarias para corregir rezagos y distorsiones** de la economía y sentar nuevas bases para construir un nuevo modelo de desarrollo, sin dejar de observar que se ha incurrido en excesos y fallas al confiar todo a la mano invisible sin observar las propias fallas y límites del mercado, por lo que se requiere de ajustes de "*fine tuning*" en dichas políticas.

Pero toda esta crítica básica del modelo de desarrollo de América Latina ha derivado en políticas económicas que por un lado no constituyen un modelo alternativo de desarrollo y a la vez tienen un impacto limitado en sus objetivos particulares y cuestionable en el resultado final, especialmente en términos de equidad y bienestar social.

Al optarse en América Latina por la ola neoliberal, se aplicó la receta de la "política económica de las Tres Des" y la mano invisible y se dejó al mercado la solución de todos los problemas inherentes al desarrollo; en otras palabras, se dejó al mercado la solución de los problemas del crecimiento, del empleo y del ámbito social, al aceptar, como dice Silva Michelena,[9] que la mejor política social es una buena política económica. Sin embargo, sucede simplemente que los mecanismos automáticos del mercado no han funcionado nunca de acuerdo a lo que postula la teoría neoclásica.

III. Hacia un enfoque integral de economía política internacional

Ante la crisis de los paradigmas teórico-económicos, y las limitaciones de la "ola" neoliberal para constituirse en un verdadero modelo alternativo de desarrollo se hace indispensable el replanteamiento de un **"marco conceptual y metodológico"** que debe partir de un nuevo enfoque de desarrollo que integre las políticas económicas y sociales en el nuevo capitalismo globalizado e interdependiente: **"la economía política internacional bajo una perspectiva social".**

Pensamos en el desarrollo de un enfoque que permita integrar las tres esferas básicas: la economía, la política y el mundo internacional, bajo una perspectiva social que considere al hombre como el centro y propósito del desarrollo. Esto permite, parafraseando a Silva Michelena,[10] interrelacionar las tres variables básicas de una sociedad moderna "el Estado, la familia, el mercado" y a las que debe agregarse una cuarta institución que es el **"nuevo capitalismo internacional"** globalizado e interdependiente.

Para avanzar en la construcción de un nuevo enfoque hacia el desarrollo, el primer paso es eliminar los **"mitos y falsos dilemas del desarrollo"**, pues como dijera J.F. Kennedy: "el verdadero enemigo de la verdad no es la mentira, sino el mito", y el segundo es reconocer los dogmas que nos llevan a no ver lo obvio y básico del problema para poder ofrecer una solución.

Hoy presenciamos una compleja realidad que no cabe en las ortodoxas. Romper con viejos mitos y falsos dilemas en la búsqueda del desarrollo económico en la región es un ejercicio doble; de humildad intelectual pero también de superación de añejas sentencias que no se sostienen en la realidad. El primer paso es desechar los falsos dilemas que obstaculizan el desarrollo en América Latina.

Para avanzar en la construcción de un enfoque integral de desarrollo, bajo la perspectiva de una economía política internacional, se requiere entre otras cosas, considerar los siguientes aspectos fundamentales:

- Eliminar los mitos que nos llevan a plantear falsos dilemas y opciones irreconciliables.
- Retomar la importancia del papel del mercado en una economía abierta e integrada a un capitalismo globalizado interdependiente, pero reconocer los límites, alcances y fallas de la "mano invisible", para alcanzar un desarrollo integral y por lo tanto la necesidad de "echarle la mano a la mano invisible" a través de la mano solidaria de la sociedad y la mano promotora de un nuevo Estado. En otras palabras, se debe redefinir cual es el papel del mercado y del Estado en el mundo actual.
- Retornar a los principios básicos que se derivan de la teoría y la experiencia histórica, en los aspectos del funcionamiento del mercado, el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo social.
- Definir estrategias y políticas activas de inserción a los bloques regionales y a la economía global.

Los mitos del desarrollo: eliminación de los falsos dilemas

Estabilización versus Crecimiento

Después de las experiencias de alta inflación en la región, sin lugar a dudas es prioritaria la necesidad de contar con un horizonte de estabilidad de precios permanente a mediano y largo plazo, a fin de generar certidumbre, confianza y perspectivas claras a la inversión productiva. En este sentido, debemos recordar que en escenarios de turbulencia e inestabilidad de precios, es la inversión especulativa la que finalmente se realiza en detrimento de la inversión productiva y la ganancia especulativa de corto plazo absorbe las posibilidades de empleo y salario.

Es importante reconocer el valor del proceso estabilizador y de ajuste del equilibrio interno de precios, pero aquí no hay que hacer de la estabilización de precios el fin último y supremo de la política económica; el control de la inflación no garantiza *per se* el crecimiento, que es el verdadero objetivo de toda economía: generar el bienestar de la sociedad.

En otras palabras, que la estabilidad de precios llevada a un determinado nivel de ajuste no imposibilite el crecimiento económico. Pero tampoco podemos después de un período de ajuste y de costo social, perder lo ganado y comprometer la estabilidad de precios en función de alcanzar un crecimiento económico "forzoso", de corto plazo y que al final sólo sea efímero y una vez más inflacionario.

Para las economías latinoamericanas no solamente no es conveniente, sino prácticamente imposible, lograr que el índice de precios sea similar al internacional, por las diferencias estructurales existentes.

En América Latina la estructura productiva y la composición de la producción es tan heterogénea, que los mercados de consumo asemejan verdaderos *tianguis*, algunos de los cuales conservan prácticas precapitalistas como el trueque, conviviendo al mismo tiempo con los "*supermarkets*" lo que lleva a desajustes entre la oferta y la demanda, y que requieren del mecanismo de precios como algo básico y natural para poder equilibrar los mercados.

En este caso, lo importante es que una vez establecido el nivel de precios permitido por la estructura de la economía, y bajo un escenario de crecimiento sostenido, tengamos un marco de estabilidad y de mínima varianza en los precios y estos no se contrapongan al crecimiento, así como tampoco el crecimiento arroje por la borda los sacrificios del ajuste.

Desarrollo Financiero versus Desarrollo Productivo

Una de las características del capitalismo postmoderno es la globalización e integración de los circuitos financieros internacionales, donde el dinero electrónico no tiene fronteras y reúne una capacidad impresionante de convertibilidad a cualquier divisa o activo financiero en instantes, como respuesta de los tenedores a señales en el tipo de cambio, a las tasas de interés, a los elementos que causan incertidumbre y desconfianza o a la presencia de eventos políticos desestabilizadores.

Se va generalizando el consenso de que los mercados financieros globales han evolucionado mucho más rápido que el marco institucional y de coordinación del sistema financiero, por lo que las características volátiles del mercado electrónico atentan contra la estabilidad y desarrollo de un país y pueden perturbar el comercio y la cooperación internacional.

Por ello la función básica del sistema financiero en el capitalismo postmoderno debe ser la de garantizar la generación del ahorro en la economía y canalizarlo efectivamente hacia la inversión productiva, con nuevas formas de organización que aminoren las fluctuaciones de los mercados especulativos, premien la inversión productiva y graven la especulativa. Necesitamos en el sistema financiero volver a lo básico de su origen y funcionamiento. Que el sistema sea un eficaz canalizador de ahorro de los agentes económicos hacia los realizadores de inversión.

Estado versus Mercado

El Estado y el mercado no deben ser considerados como adversarios ni sustitutos, sino complementarios para potenciar a la economía y a la sociedad en su conjunto. Debe aceptarse, que el mecanismo de precios del mercado es el mejor método para asignar recursos para la producción y el crecimiento.

Pero también debe aceptarse que el mercado tiene fallas y límites, como lo reconoce hoy día la propia teoría económica moderna. Existen las imperfecciones de mercado como los monopolios y los oligopolios; a nivel microeconómico tenemos fallas como las externalidades y los bienes públicos; asimismo, tenemos desajustes a nivel macroeconómico, como el desempleo asociado a una insuficiente demanda efectiva, las distorsiones en el consumo y los desequilibrios entre los niveles de ahorro-inversión y en las cuentas con el exterior, que requieren de una participación del Estado en la economía.

En contraposición, hay que reconocer que el Estado en su participación económica cometió excesos y fallas significativas que en algunos aspectos dañaron a la sociedad, impactaron los niveles de competitividad de la economía y limitaron los procesos de inversión privada, a causa de que la desplazaron, la inhibieron y sustituyeron.

No debe perderse de vista, sin embargo, que el Estado debe desempeñar en los actuales escenarios un nuevo papel en la promoción del desarrollo. Se requiere de un Estado con un perfil activo de promoción de la actividad económica que no se confunda con los viejos criterios de subsidios y transferencias improductivas de gasto público; de alianzas estratégicas y no de enfrentamiento con el sector privado en áreas que requieren de una adecuada participación fomentando actividades a nivel microeconómico.

Crecimiento hacia afuera vía exportaciones versus crecimiento hacia dentro vía sustitución de importaciones

El agotamiento de la estrategia de crecimiento hacia adentro vía sustitución de importaciones y su sesgo antiexportador, generaron los desequilibrios en la balanza comercial y se convirtieron en obstáculos para el crecimiento sostenido, aunque esto no debe llevarnos a plantear de manera automática y acrítica que la orientación del crecimiento deba ser ahora "hacia afuera" vía

exportaciones, y para ello aplicar políticas de apertura a ultranza, desestimando al mercado interno. La simple apertura no garantiza una planta productiva competitiva y de exportación, y que las exportaciones se conviertan en el motor del crecimiento económico.

La apertura y la integración son la única manera de garantizar el acceso a tecnologías, la colocación de nuestros productos y proporciona una mayor posibilidad de recibir los flujos de inversión extranjera, pero por sí solas no aseguran el logro de estos objetivos.

El dilema no es optar por una u otra opción. En este contexto la estrategia de desarrollo no debe ser la de "crecimiento sólo hacia afuera vía exportaciones", sino avanzar en una estrategia de crecimiento con apertura a la competencia internacional, apoyada tanto en los mercados externo e interno (que es muy diferente de crecer sólo hacia afuera). Estrategia que comprende tanto el desarrollo intenso del sector exportador como el impulso a las industrias competitivas que sustituyan importaciones y las ramas propiamente endógenas como la construcción, generadoras de efectos multiplicadores de crecimiento y empleo.

Apertura comercial versus defensa de la planta productiva de la competencia desleal

El proceso de apertura comercial en primera instancia, promueve la eficiencia de la planta productiva al exponerla a un mercado internacional que exige para la sobrevivencia y el éxito mayores niveles de competitividad. Más en América Latina donde muchos sectores vivieron una sobreprotección que aletargó sus proyectos de modernización y de actualización de equipos, tecnología y capacitación de recursos humanos.

Al avanzar sobre esta estrategia, debe tomarse en cuenta que el proceso de apertura comercial, si bien promueve la eficiencia, trae consigo esquemas de competencia que no son necesariamente "leales" bajo la realidad de los mercados internacionales imperfectos y las prácticas comerciales de naciones y empresas, principalmente del Sudeste Asiático. En muchos países continúan sofisticándose las prácticas neoproteccionistas que no son sancionadas en el comercio internacional, que regulan el ingreso de mercancías, además de que se permiten acciones agresivas de penetración a otros mercados frecuentemente con precios *dumping* y préstamos de etiquetas para burlar las normas de origen, subfacturación y ventas de segunda o saldos que en lugar de impulsar la competitividad atentan contra la sobrevivencia de las plantas productivas nacionales.

En este aspecto, debemos reiterar que la "mano invisible de la apertura", siendo eficiente en la producción, no es necesariamente leal en el comercio internacional. Todas las industrias presentan periódicamente ciclos que en sus etapas depresivas, de sobresaturación de la oferta, buscan colocar sus excedentes, muchas veces a precios por debajo de sus costos en los mercados externos; otras empresas entran a esquemas de "acartelamiento" para frenar y desaparecer la competencia con precios irreales; o lo que es común en los países asiáticos que venden sus productos con costos subsidiados por sus gobiernos, distorsionando a su favor los mercados internacionales.

De aquí la importancia de afinar las políticas de impuestos compensatorios, medidas *antidumping,* etc., para incentivar o defender de prácticas desleales del comercio a la planta productiva doméstica y al empleo, pero sin dejar de reforzar el proceso de apertura comercial, indispensable en un mundo globalizado con mecanismos de impulso a la competitividad económica.

Inversión extranjera versus inversión nacional

La realidad actual del sistema de producción global y compartida a través de la "fábrica mundial", donde la elaboración de partes y componentes de un bien final se localiza y se realiza en diferentes países del mundo, ha hecho que los flujos de comercio estén ligados a los flujos de inversión y de capital externo, de manera que una inserción activa en el escenario internacional requiere tanto de apertura comercial como de apertura a los flujos de inversión extranjera.

En la actualidad presenciamos una intensa lucha por atraer el capital extranjero entre las más diversas naciones. Ante esta situación los países responden con nuevas disposiciones y ordenamientos de incentivos y desregulaciones para atraer a la inversión extranjera a sus economías. Lo fundamental

no es sólo lograr captar la inversión extranjera sino poderla integrar a proyectos de inversión de largo plazo con objetivos claros en términos del desarrollo económico nacional. Ser precisos en el uso del capital externo, cuidando el origen y el destino del capital especulativo de corto plazo.

La inversión extranjera desempeña un papel destacado en la estrategia de crecimiento con apertura y competencia al exterior, pero ante las diversas modalidades que la inversión extranjera presenta es clave priorizar e incentivar la inversión extranjera directa, que debe asumir un papel complementario y no sustituto a la inversión del sector privado nacional. Esto se logra a través de "alianzas estratégicas no subordinadas" donde el liderazgo del desarrollo sea nacional y con empresas mixtas de complementariedad y transferencia de capital, tecnología, capacitación y administración.

Eficiencia versus equidad

La preocupación respecto a la equidad no tiene que ver sólo con los principios ético-morales o normativos constitucionales sino también con un punto de vista pragmático. Si un sistema descuida los problemas de distribución del ingreso y de marginación social, genera una presión social tal que puede conducir a una crisis de gobernabilidad y provocar inestabilidad política, la que a su vez genera desconfianza en el aparato productivo y frena el proceso de inversión y acumulación de capital, comprometiendo al propio modelo de desarrollo.

En el aspecto macroeconómico, la inequidad en la distribución lleva a la reducción de los mercados de consumo que hacen poco atractiva la inversión, a un bajo nivel de ahorro interno y también a bajos niveles de escolaridad que afectan la productividad global de la economía.

A nivel microeconómico, la rentabilidad y eficiencia de una empresa no puede sustentarse sobre una base trabajadora inconforme con sus niveles de bienestar, específicamente con sus salarios y prestaciones. La propia experiencia de países como Japón y de empresas exitosas internacionalmente, destaca que los trabajadores rinden su mayor esfuerzo y capacidad cuando se sienten retribuidos y compensados por sus patrones. Así se destacan los convenios o bonos de productividad con los que la fuerza laboral obtiene mayores satisfactores en sus salarios y/o prestaciones a cambio de alcanzar metas en materia de producción y calidad que favorezcan a su empresa. Esta experiencia es clara frente a quienes consideran que los ajustes y reducciones de costos para hacer más eficientes los procesos llevan necesariamente a reducir la parte de salarios y prestaciones de la base trabajadora de una organización.

Empleo versus modernización tecnológica

En la vieja teoría del desarrollo se establecía que los países poseedores de abundante mano de obra, deberían emplear tecnologías intensivas en trabajo, mientras que la modernización tecnológica (normalmente ahorradora de mano de obra) se debe aplicar en los países avanzados cuyos costos laborales se han encarecido. En la propia teoría del comercio internacional[11] se planteaba que la inserción de un país en la economía internacional debía darse a partir de la dotación relativa de factores, ya que al aprovechar la existencia abundante de un factor, obtenía una producción a costos menores en relación a otro país cuyo bien de referencia era menos abundante o escaso.

Actualmente este planteamiento de ventajas comparativas estáticas resulta falso. Hoy hablamos de ventajas competitivas dinámicas de los países, ventajas que dependen de muchos factores, no sólo de la dotación inicial de mano de obra que permite bajos salarios o de la abundancia del capital. La actual realidad es de ventajas competitivas dinámicas, que se crean o se pierden, modificando la inserción económica de una nación en el mercado internacional.

La competencia internacional obliga hoy día a utilizar tecnologías de punta, que al combinarse con otros factores productivos hacen que el costo de la inversión o la relación capital-trabajo no sean los únicos elementos a considerar en términos de desarrollo y de competitividad de la actividad productiva. En este contexto, el empleo depende más de la tasa de crecimiento de la economía y de la dinámica de sectores intensivos en mano de obra (la construcción por ejemplo), que del uso y aplicación de tecnologías. Frente a este falso dilema se requiere de una fuerza laboral y gerencial en

constante capacitación y actualización, con posibilidades de movilizarse para enfrentar los cambios tecnológicos, ya sea para conducir las mejoras tecnológicas y/o cambiar de ubicación laboral hacia los sectores que demanden su incorporación.

El Reencuentro del Mercado y el Estado con la Sociedad

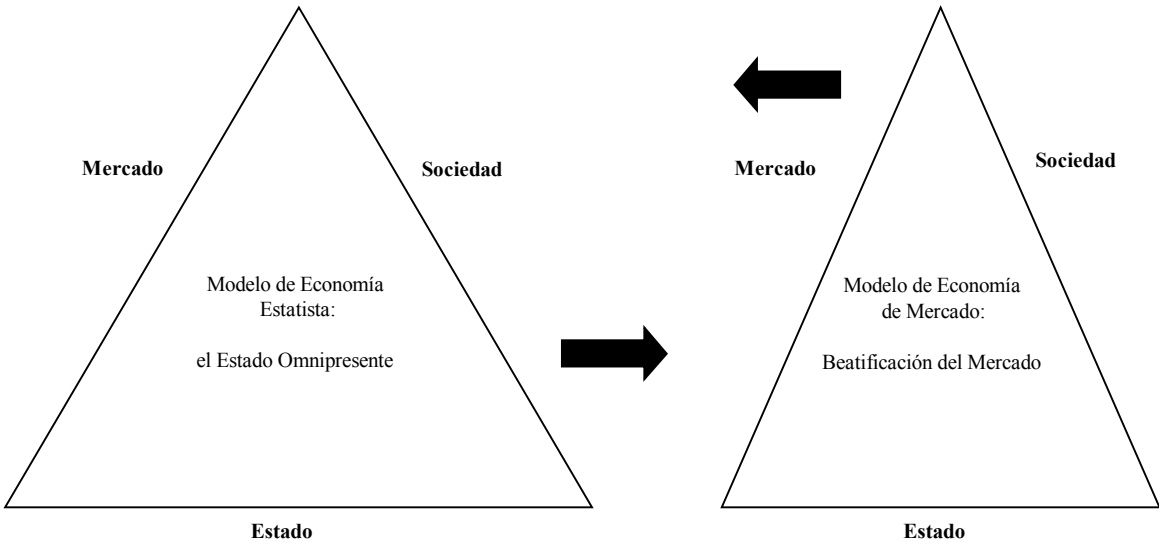
El punto fundamental de la "ola" neoliberal y del neoliberalismo extremo, dogmático e ideológico es el ataque frontal al activismo económico y social del Estado, no solamente en sus funciones (que hay que reconocer instrumentó ineficientemente y con excesos en el pasado) como Estado de bienestar (desmantelando las políticas sociales), de regulador (desregulación de mercados), proteccionista (liberalización comercial y apertura) y propietario (privatización), pero también de promotor del crecimiento y el empleo.

Así el planteamiento central es el retorno al Estado mínimo en lugar de reformarlo para corregir sus fallas y excesos, pues ellas han sido producto de la falta de estrategias y políticas bien diseñadas, de la ausencia de gobiernos democráticos y representativos y administraciones públicas modernas, por lo que su solución implica una reforma integral del Estado que lleve a un reencuentro de "equilibrio" del Estado con el mercado.

Por lo tanto es paradójico observar que estamos cayendo en el mismo problema del pasado: el **"modelo desarrollista",** que en lugar de corregir las fallas del mercado, en muchos casos lo **sustituyó y sobrereguló cancelando su función básica** de dejar que el mecanismo de precios reflejara los costos y beneficios sociales. Hoy día, bajo la visión extrema de la "ola neoliberal", en lugar de **corregir las fallas del Estado** para que cumpla su función promotora y social del desarrollo y reorientadora del mercado, se le **intenta minimizar y cancelar su función económica y social.**

En otras palabras, se está dando el mismo fenómeno previo que nos llevó al estatismo excesivo y omnipresente que finalmente sofocó la iniciativa privada y el desarrollo de mercados. Pero ahora se quiere sustituir al Estado simplemente con la política de las Tres Des y la mano invisible.

El péndulo: Estado vs mercado



Estaríamos, por lo tanto, observando "el juego del péndulo" donde se pasa de un extremo donde se localiza el viejo modelo de economía estatista con un **Estado omnipresente** (Estado patrimonialista, proteccionista, regulador, etc.), hacia el otro extremo donde se localiza un modelo de economía de

mercado en el que el centro del desarrollo son las leyes de la oferta y la demanda y donde todo lo que pase a través del mercado y sea "tocado" por su "mano invisible y santa" lo convierte en bueno, por lo tanto el mercado es justo y perfecto (beatificación del mercado).

Como lo expresara James Tobin: *"la proposición de que la alquimia de la competencia de mercado transmuta la escoria del egoísmo personal en el oro del bienestar social es todavía un mensaje poderoso en los salones de clase de economía y en el debate político. Para precisar, desde 1776 la doctrina ha experimentado altas y bajas de popularidad".*[12]

Ante la globalización y la apertura de las economías en el mundo del siglo XXI es necesario darle un nuevo papel al mercado en la asignación de recursos a través de la mano invisible para corregir las fallas y excesos del Estado (sobreestatización, sobrerregulación, sobreprotección); pero de la misma manera hay que reconocer los límites y alcances de la mano invisible para resolver los problemas, ya no de la asignación, debido a que el mercado es el mejor método para asignar de manera más eficiente los recursos escasos, sino los problemas de la distribución del ingreso, más aún en sociedades en vías de desarrollo, donde el 39% de la población vive en niveles de pobreza.[13]

Esto implica reconocer que en el mercado no puede votar quien no tiene demanda, y no tiene demanda quien no tiene empleo o recibe un ingreso menor a su productividad potencial. Frente a estos grupos de población, el mercado no les puede proveer los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades. En este contexto, en el mercado no existe democracia económica, sino solamente demanda efectiva e ingreso.

Para enfrentar esta problemática es prioritario abordar los siguientes aspectos:

- Lograr un crecimiento y desarrollo sostenible y sostenido, de tal manera que para corregir los rezagos sociales se requiere alcanzar tasas de crecimiento del 6% anual lo que significa duplicar esta tasa con respecto a la que se ha venido registrando desde principios de los años 90. La crisis está llevando a América Latina[14] a la proliferación de diferentes movimientos sociales contestatarios en la región, como los grupos guerrilleros de México y Colombia, las acciones de los sindicatos argentinos contra los planes de recortes a los programas sociales y las nuevas leyes laborales, los enfrentamientos con la policía de las gentes sin tierras del Brasil, y otros fenómenos que tienen que ver con las drogas, como el crimen violento que se ha incrementado en las principales ciudades. Aunque se reconoce que no todos estos problemas tienen la misma causa, no se puede ignorar que este descontento proviene de profundas necesidades sociales insatisfechas.
- Eliminar las fallas del Estado de "las Tres S" (Sobreprotección, Sobrestatización, Sobrerregulación) con "las Tres Des" (Desregulación, Desestatización, Desprotección) no resuelve el problema social y no podemos quedarnos solamente con las Tres Des. Se requiere pasar, por lo tanto, a la mano solidaria de la sociedad en su concepción amplia, donde la nueva empresa productiva con visión y responsabilidad social resuelva el problema social con un salario remunerativo que permita, a través de un ingreso real y creciente, solucionar los problemas de alimentación, salud y vivienda. Así, la empresa como un centro de aprendizaje continuo contribuya, junto a los diferentes organismos de la sociedad civil y del propio Estado, a la consolidación de una mano solidaria.
- A mediano y largo plazo la única salida es el empleo productivo y se requiere la mano promotora de un nuevo Estado que no solamente se redimensione, sino que se revitalice. Ahora el nuevo Estado tiene que enfrentar mayores problemas con menores recursos económicos, para lograr más eficacia a través de las políticas públicas y de un nuevo *management* de la gestión gubernamental.
- No podemos pasar del viejo Estado omnipresente a una nueva economía de mercado únicamente con las Tres Des, donde se beatifique al mercado. Se requiere el reencuentro del Estado con el mercado, evaluando los límites y alcances de ambos e incorporando la cuarta D (Desideologización) para formar la nueva economía participativa y de reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad, en donde el centro es el hombre y el desarrollo humano.

El retorno a lo básico

Si enfrentamos una crisis de paradigmas teórico-económicos que no proporcionan recetas de políticas para alcanzar un desarrollo integral en el nuevo capitalismo posmoderno, la pregunta que surge es ¿Cuál es el camino que debemos tomar?

El camino es el retorno a lo básico. Esto es, la ciencia médica hoy día no tiene recetas para curar las nuevas enfermedades de las sociedades modernas como el cáncer, el SIDA o el ébola; sin embargo, sí sabe que la salud y la calidad de vida del hombre pueden mejorar significativamente si cumple con tres cosas: dieta alimenticia balanceada, ejercicio cotidiano y complementos vitamínicos minerales.

Los economistas requerimos ser más humildes, no tenemos un modelo teórico y de política económica que nos diga cómo promover un modelo de desarrollo económico y social integral en este nuevo capitalismo globalizado interdependiente en una era de incertidumbre, donde hay viejas y nuevas enfermedades económicas, como ha dicho recientemente Jacques Chirac que "la especulación es el SIDA de las finanzas". Sin embargo, si retornamos a los principios básicos de la economía del crecimiento y de la experiencia histórica de otros países, podemos derivar los principios fundamentales para reconstruir una economía más sana.

Retornar a lo básico implica recorrer dos caminos: 1) el de largo plazo, para la solución del problema económico y social, y generar un modelo de desarrollo incluyente del empleo, donde sea el propio trabajador, quien con un ingreso y salario real creciente, se incorpore al mercado, salga de su situación de pobreza y resuelva las necesidades de bienes básicos con su capacidad de compra; 2) en el corto y mediano plazo contar con programas asistenciales con nuevos enfoques de gestión de la política social donde, por una parte, los propios beneficiarios participen en la instrumentación, evaluación y control de los programas sociales y por la otra, el Gobierno con una administración pública moderna coadyuve con eficacia y eficiencia al desarrollo de dichos programas.

En este contexto, para resolver a fondo el problema de la pobreza se requiere construir un modelo de crecimiento económico sostenido con empleos productivos y salarios reales crecientes. Sin embargo, aunque no hay paradigmas teóricos, existen paradigmas históricos como el del Sudeste Asiático, que con sus características singulares -sociales y políticas-, ha podido crecer con tasas elevadas y sostenidas en los últimos treinta años, y donde los porcentajes de pobreza de la población se

han podido disminuir de 50% a menos de 20%, mientras que en América Latina todavía tenemos casi 40% de nuestra población en condiciones de pobreza.[15]

Si retornamos a los principios básicos de la teoría del crecimiento y observamos los principios fundamentales que explican el éxito del modelo de crecimiento con empleo y combate a la pobreza de los países del Sudeste Asiático, podemos derivar los siguientes principios básicos: es importante observar que no podemos copiar modelos, dadas sus condiciones políticas, sociales y culturales particulares, pero sí derivar los principios básicos que sustentan el éxito de esas economías.

Pues, como decía Albert Hirschman[16], "no hay mayor síntoma de subdesarrollo que aquellos países que tienen que importar modelos, sean éstos apologéticos del status quo o promotores del cambio". Lo que hay que derivar y analizar son los principios básicos, y ellos son los siguientes:

- América Latina debe crecer al menos de 5 a 6% anualmente y de manera sostenida para que el crecimiento económico esté por arriba del crecimiento de su población.
- El crecimiento depende de dos variables claves: acumulación de capital (inversión) y productividad.

Inversión

Se requiere aumentar las tasas de inversión a niveles superiores a 25% del PIB, apoyándose en las dos palancas de crecimiento: el ahorro interno y las exportaciones para que podamos reencontrar un crecimiento económico sostenido que evite los procesos de "pare y siga".

Productividad

Elevar la productividad del capital implica innovación tecnológica que debe estar sustentada en programas de investigación, desarrollo y nuevos enfoques de vinculación entre empresa y universidad. Para elevar la productividad del trabajo se requiere más y mejor educación, capacitación y entrenamiento de la mano de obra.

Si observamos la experiencia del Sudeste Asiático, actualmente presenta tasas de ahorro 20 puntos porcentuales superiores a las de América Latina, que sustentan sus altas tasas de inversión en la educación, capacitación, entrenamiento de los recursos humanos, a lo que se suma un sistema más eficiente en la administración pública.

Mover favorablemente la palanca del ahorro interno y elevarla por arriba del 20 por ciento del PIB implica establecer, en la región, una nueva **política de financiamiento del desarrollo** en tres ámbitos:

1. El "ahorro forzado" de las familias a través de los fondos de pensiones y vivienda, como también de modificaciones impositivas que favorezcan el ahorro por encima del consumo superfluo y suntuario. Aquí hay que desarrollar sistemas integrales de seguridad social basados en los fondos de vivienda y pensiones.
2. El ahorro de las empresas a través de incentivos fiscales a la reinversión de utilidades.
3. El ahorro público que permita una política fiscal sana y eficaz de ingreso-gasto.

La heterogeneidad de la planta productiva, su rezago en muchos sectores y la propia lógica de la competencia, implican la necesidad de mayores divisas para poder importar la maquinaria, equipo y tecnología suficientes. Así, se requiere incrementar la presencia de la región en los mercados mundiales. En este punto juega un papel importante la estabilidad en el equilibrio externo que evite las sobrevaluaciones de los tipos de cambio, integrada con políticas de promoción a la competitividad, similares a las que existen en los países competidores integrantes del entorno del comercio internacional.

El nuevo papel del mercado

Para el retorno a lo básico en el papel del mercado es fundamental considerarlo como mecanismo funcional y como institución. Por una parte, el enfoque del mercado como mecanismo funcional es el análisis del comportamiento de la demanda y la oferta a través del mecanismo de precios para lograr los equilibrios del mercado. Sin embargo, el mercado es más que un simple mecanismo funcional. Hay que considerarlo también como institución y, por lo tanto, dotado de leyes, reglamentos y

ordenamientos que regulan todas las transacciones comerciales, financieras e internacionales, y como organización, esto es integrado por jugadores. Por lo tanto, cuando se pasa de una economía estatista a una economía de mercado no se trata solamente de reducir el papel de un agente económico como el Estado y privilegiar el del mercado, sino definir en el mercado las reglas del juego (las instituciones) y las organizaciones (los jugadores).

Uno de los grandes problemas en América Latina es que el cambio del modelo de ISI, proteccionista y de crecimiento hacia adentro ha muerto por la liberalización comercial y la privatización de la economía, pero no ha podido nacer el nuevo modelo eficiente y abierto a la competencia internacional, porque implica cambios de instituciones y organizaciones que todavía no se consolidan, lo que conduce a que todavía existan elevados costos de transacción en la operación y funcionamiento de los mercados, escasez de información y mercados imperfectos.

En otras palabras, es necesario reformar al Estado corrigiendo sus excesos y creando mercados libres y abiertos pero bajo un enfoque institucional que es lo que garantiza, finalmente, mercados eficientes. Desechar el supuesto de que mercados abiertos (desprotección) y libres (liberalización) son factores suficientes para garantizar mercados eficientes.

En este contexto es donde hay que considerar tres factores adicionales:

a) **En donde funciona el mercado: dejar libremente** que el sistema de precios asigne la producción, pero donde existan fallas y externalidades, complementarlo (no sustituirlo o distorsionarlo) con una política activa de promoción del Estado.

En términos generales se reconoce la eficiencia del papel de los precios relativos como el mejor método para asignar los recursos de una economía y producir a menor costo y con la mejor calidad para sobrevivir a la competencia internacional en un mercado de economía abierta. Esto significa dejar en el funcionamiento del mercado, las orientaciones para la acumulación de capital y de la inversión productiva en un marco de apertura y de competencia, en el cual la inversión privada sea el motor del crecimiento económico y la principal generadora de bienes y servicios y empleos productivos y bien remunerados.

b) **En donde el mercado tiene distorsiones hay que reorientarlo**: cuando los costos y beneficios del mercado no reflejan los costos y beneficios sociales, hay que reorientar las señales de precios con políticas eficientes y eficaces de un Estado promotor basado en un nuevo gobierno reformado y en una administración pública modernizada.

En lo económico, a través del management macroeconómico, todos los gobiernos intervienen en los mercados de una u otra manera a través de políticas fiscales, monetarias y comerciales para buscar el equilibrio interno (estabilidad de precios) y el equilibrio externo (equilibrio en la balanza de pagos). Tenemos que reconocer los límites y alcances de la política macroeconómica neokeynesiana y aún de la macroeconomía monetarista en este mundo de la globalización y de mercados abiertos, del dinero electrónico y de un sistema monetario internacional rebasado por la propia globalización financiera expresada entre otros, por el llamado "efecto tequila" y el reciente "efecto tango", que demuestran que también existe interdependencia de los mercados emergentes de los países en desarrollo con las economías industrializadas.

c) Donde no existe el mercado, crearlo y fomentarlo: en nuestros países en desarrollo donde todavía tenemos estructuras económicas distintas al mercado, como el *tianguis* en el que funciona el "trueque"; más que un mecanismo eficiente de información transparente de mercados se **requiere fomentar y crear mercados** y a la vez desarrollarlos con una "economía de la oferta elástica".

En otras palabras, el mercado muestra ineficiencia para favorecer la transformación competitiva de las estructuras económicas, situación que adquiere especial relevancia para la exigencia de mayores exportaciones de América Latina; pero a la vez tratándose de economías en vías de desarrollo, las imperfecciones del mercado, en especial los "cuellos de botella" son aún más grandes. En un contexto de aguda competencia donde el mercado favorece los ajustes de corto plazo, se requiere una economía

de la oferta elástica, de los incentivos y la acción promotora del Estado, que impulse los cambios de mayor envergadura productivos y tecnológicos que superen la visión "cortoplacista" del mercado y faciliten un marco de certidumbre para apostar a los riesgos del mediano y largo plazo.

Por el lado de la economía de la oferta, se requiere retomar el **enfoque neoestructuralista latinoamericano** que planteaba la existencia de "cuellos de botella"; esto es, que a movimientos en los precios relativos y/o de la demanda efectiva éstos no son suficientes para esperar una reacción favorable de la oferta y que, por lo tanto, se requiere una acción deliberada y promotora del Estado para liberar la oferta productiva y eliminar los "cuellos de botella".

Por otra parte la teoría de la economía de la oferta de Laffer en los Estados Unidos, retoma el concepto de que la oferta no reacciona pero establece que la causa es la sobreregulación de los mercados por una ineficiente y excesiva intervención del Estado. Por lo tanto, la receta es muy simple: desregular el mercado y eliminar la intervención del Estado en la economía.

En la perspectiva del Consenso de Washington, el FMI y el Banco Mundial han reconocido los problemas estructurales en los países en desarrollo y han incorporado en sus programas de ajuste el concepto de **"ajuste estructural"** pero su prescripción de política se queda en la política de las Tres Des: apertura, privatización y liberalización de mercados.

En síntesis, en estos enfoques la conclusión es una política económica pasiva del Estado aún para resolver los problemas estructurales y de la oferta, mientras que el enfoque estructuralista implica una política activa y promotora del Estado para eliminar "los cuellos de botella" de la oferta productiva, lo que por supuesto demanda gobiernos democráticos y administraciones públicas modernas.

El nuevo papel del Estado

Las revisiones críticas sobre el modelo de desarrollo de América Latina se condensan en gran medida en enjuiciar el papel del Estado en el proceso y por lo tanto, en derivar conclusiones y recomendaciones en materia económica, replanteando su papel tradicional.

En primer lugar en esta necesaria revisión, resulta clave eliminar las tendencias sobre ideologizadas del análisis que derivan en conclusiones simplistas en donde se ubica al Estado como el origen y referente de todos los males de las sociedades; o se culpa a la "mano invisible" del Estado de los fracasos y se encuentra en su eliminación la solución por antonomasia del desarrollo, argumentos de "pasmosa ingenuidad", como diría John Eatwell.[17]

Este tipo de enfoque es definido como de suma-cero, entre el mercado y el Estado, donde uno de los actores acepta únicamente la derrota y abolición del otro. El punto de partida sobre el nuevo papel del Estado en América Latina es no caer en trampas ideológicas y pasar de **"suma-cero" a "suma-positiva",** por lo que "es necesario escapar de la trampa que siempre estableció la primicia conceptual de lo ideológico-estatista versus antiestatistas sobre lo instrumental -estructuras, organización, legislación, administración-. Esta trampa se caracterizó por un error compartido por ambos contendientes. Estatistas y antiestatistas concibieron al Estado como un instrumento de poder".[18]

Hoy día el reto es avanzar hacía la **reforma del Estado**, que dentro del enfoque del retorno a lo básico significa redimensionar la participación económica del Estado, abandonando las áreas que no justifican su presencia, para modernizar instituciones y mecanismos donde su intervención es necesaria por las propias externalidades del mercado y responder con una gestión eficiente de acuerdo a las exigencias de la competencia y de la política democrática.

Modernizar al Estado no significa mayor o menor Estado, sino un mejor Estado, que aumente su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto a través de áreas naturales para la acción pública: aquellas orientadas a compensar las fallas de mercado, la creación de externalidades y la oferta de bienes públicos; la política científica y tecnológica; la superación de la

pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el derecho a la educación básica y a la salud y a la intervención en la previsión social y en la preservación del medio ambiente.[19]

En la vida económica de las sociedades modernas, cabe resaltar dos elementos del nuevo perfil del quehacer estatal para América Latina; por un lado, su presencia como actores activos para promover la competitividad de la economía (la mano promotora) y por otro, su gestión para combatir la pobreza (la mano solidaria).

A la "mano invisible" hay que "echarle la mano"

La reforma del Estado y el camino hacia un sistema de economía más abierto y un mayor rol del mercado, es un fenómeno indiscutible e irreversible en América Latina. Las reformas del Estado deben corregir los excesos de intervención del Estado en la economía que se pueden sintetizar en lo que hemos llamado las Tres S (sobreprotección, sobrerregulación y sobrestatización). Sin embargo, corregir los excesos del Estado a través de las políticas de las Tres Des (desproteger a través de la apertura, desregular a través de liberar los mercados y desestatizar a través de privatizaciones) no exime al mercado de sus fallas y limitaciones. Aquí es donde no podemos caer en el enfoque simplista del péndulo, de pasar del Estado omnipresente al mercado beatificado donde la mano invisible no solamente es eficiente, sino "justa y perfecta", es una mano que todo lo santifica; la ideología convierte así al mercado como mecanismo institucional en un aspecto de religión.

En síntesis, corregir los excesos del Estado no exime al mercado de sus fallas y limitaciones para alcanzar no sólo una macroeconomía estable y mercados eficientes, sino un crecimiento económico sostenido con pleno empleo y desarrollo participativo, esto es, empleo con equidad distributiva.

De aquí que sea necesario echarle la mano a la mano invisible que siendo el mejor mecanismo para la asignación eficiente de recursos está limitado para alcanzar una distribución equitativa que evite la pobreza y la pobreza extrema (en América Latina más de 200 millones de su población vive en la pobreza) como también está limitado para promover un crecimiento económico sostenido en economías semindustrializadas en vías de desarrollo, en donde el proceso de acumulación de capital, ahorro e infraestructura requiere de la mano promotora del Estado.

La mano promotora del Estado

Siguiendo con la trampa ideológica se nos compara, en el repaso sobre los modelos de desarrollo, con el éxito económico alcanzado por los Tigres de Asia, y a menudo escuchamos que en ese modelo no interviene el Estado, que todo es producto de la "mano invisible" del mercado. La evidencia histórica es clara en esas economías: la intervención del Estado ha sido más intensa que en América Latina; la diferencia es de enfoque: en éstas ha sido de control y en aquellos de promoción.

El punto que hace la diferencia de la intervención estatal en la vida económica de América Latina con respecto al Sudeste Asiático, no es de orden cuantitativo (dónde fue mayor o menor), sino cuál es la calidad y la orientación de la intervención. Así, para América Latina la intervención fue de subsidios y transferencias improductivas; en el Sudeste Asiático fue de incentivos y de promoción; en Latinoamérica distorsionó, sustituyó y desplazó al mercado; en el Sudeste Asiático, lo promueve, lo complementa y lo hace más eficiente.

Las diferencias entre los países recientemente industrializados del Este Asiático y los latinoamericanos no se refieren a la existencia o ausencia de protección o intervención del Estado como una de sus características prioritarias. En el Sudeste Asiático se ha protegido la creación de una industria competitiva o de capacidades tecnológicas locales, en tanto en Latinoamérica la protección se ha descrito como discrecional. La intervención estatal en el Este Asiático ha estado orientada a aumentar las fuerzas del mercado para acelerar la industrialización, mientras que en Latinoamérica se ha dado más importancia a la regulación.

Hoy se acepta en todo el mundo la supremacía del mercado como el principal instrumento para la asignación eficiente de los recursos. El Estado como propietario, el Estado como sobreregulador, el

Estado como el "ogro filantrópico" se encuentra en retirada. Esto no implica caer en un "Estado mínimo", ajeno a la complejidad de la economía interdependiente y frío e indiferente ante las inequidades sociales.

Se han desarrollado diversas tipologías[20] para enmarcar y analizar el papel del Estado en la competitividad internacional entre varias naciones y varios sectores, en especial la eficiencia de las instituciones de gobierno y su influencia en la reestructuración productiva de industrias específicas, como la de acero, máquinas, herramienta y automotriz.

Se destaca el papel del gobierno japonés para estimular la modernización a largo plazo y, a través de la capacidad de coordinación del Ministerio de Comercio e Industria Internacional (MITI), externalizar y regular los costos de inversión de los proyectos de largo plazo que pudieran verse frustrados por las expectativas de ganancias en el corto plazo o por un alto margen de incertidumbre que, bajo otras condiciones, detendría la inversión. Bajo este esquema, el gobierno japonés otorga consistencia y claridad a las estrategias de cambio estructural de mediano y largo plazos, mientras que en ausencia de un sistema comparable las firmas norteamericanas tienen que enfrentar mucho más inestabilidades del mercado. Por ello, su principal objetivo es aumentar al máximo las utilidades a corto plazo y reducir al mínimo las pérdidas debido al ciclo comercial. La modernización tecnológica queda en un plano de importancia secundaria.[21]

En otras palabras, el mercado muestra ineficiencia para favorecer la transformación competitiva de las estructuras económicas, situación que adquiere especial relevancia para la exigencia de mayores exportaciones de América Latina pero a la vez como economías en vías de desarrollo, las imperfecciones del mercado en especial los "cuellos de botella" son aún más grandes, por lo que se requiere de la mano promotora del Estado que impulse los cambios que demanda la estructura productiva, y la mano solidaria de la sociedad para atender los problemas sociales.

La sociedad: el ser humano como el centro del desarrollo y la necesidad de la mano solidaria

Queda claro que el mercado es el mejor mecanismo para la asignación de recursos y que el Estado en esta perspectiva contribuye con una función promotora. Sin embargo, ni el mercado ni el Estado son los objetivos finales de desarrollo de un país. Por un lado, el mercado no tiene visión ni proyecto de país y, por el otro, el Estado está formado por instituciones y ordenamientos legales que representan a la sociedad, pero no es el beneficiario y destino final de los beneficios del crecimiento del desarrollo, el beneficiario tiene que ser la sociedad.

En la nueva era del conocimiento, la ventaja competitiva de las naciones y de las empresas está en el capital humano. Es falso y peligroso aceptar que la competitividad requiere de bajos salarios y negar y cancelar conquistas y logros de los trabajadores. La competitividad se cimenta en una mano de obra productiva, no en una mano de obra barata; y la productividad depende de la inversión en el capital humano, que es el capital de todos y de cada uno de los trabajadores en sus diferentes niveles y responsabilidades.

El crecimiento económico no solamente se da con la inversión en capital físico, sino en capital humano, y esto implica un desarrollo participativo para hacer crecer el pastel del ingreso total de la población y compartirlo entre la sociedad. La mano invisible para la asignación de recursos requiere echarle una mano para que el desarrollo sea integral, participativo e incluyente, para que sea evidente que el centro y el objetivo de la economía no es el mercado, sino el ser humano.

En este contexto, el reto social y presente de América Latina es enorme y complejo. A los rezagos acumulados durante los años del ajuste en la década perdida se suma la incorporación de nuevas generaciones que reclaman un piso social justo de bienestar.

Entramos a la ola neoliberal, donde existieron elementos positivos al reconocerse los excesos del Estado, su financiamiento inflacionario, su gestión burocrática e ineficiente, toda una crítica básica para la política social, pero hay que reorientarla con un nuevo marco, estrategias e instrumentos.

La constitución del Estado benefactor en América Latina como instrumento para impulsar políticas de bienestar social deja saldos claro-oscuros, que en el fondo exige un replanteamiento conceptual de cómo el Estado debe ejercer su responsabilidad ante las inequidades sociales.

El Estado benefactor derivó en un Estado paternalista y populista con excesos y distorsiones en la formulación e instrumentación de la política social por lo que no pudo corregir de origen las bases del rezago social, impulsar la integración de los grupos marginados y finalmente hacer sustentable la política social; la política social recayó en el gasto público que fue canalizado de manera ineficiente y con la paradoja de la configuración de un conjunto de sistemas sociales regresivos.

Además, debemos enfrentar los problemas sobre las propias fallas conceptuales de política social y las fallas de gestión de las mismas políticas que han permitido la dispersión y el derroche improductivo de los escasos recursos existentes.

Durante estos últimos años, los gobiernos latinoamericanos han hecho importantes esfuerzos para adecuar su aparato productivo a las nuevas condiciones competitivas internacionales; están las evidencias de los logros en materia macroeconómica para sanear las finanzas públicas, contener y revertir las tasas inflacionarias y corregir los desequilibrios comerciales y financieros externos. **El imperativo en estos momentos es pasar del modelo de ajuste y estabilidad a un modelo de crecimiento y desarrollo.**

Muchos países en América Latina están reduciendo sus tasas de inflación. La media aritmética de la inflación en la región, excluido Brasil, se redujo de 184% en 1991, a 20% en 1994, y a 14.5% en 1996.[22]

El PIB de la región mejoró, ya que creció de 2.0% en el período 1985-90,[23] a un nivel promedio de 3.1% en 1991-96, con máximos de 5.3% en 1994, para caer a 0.3% en 1995 y subir a 3.4% en 1996.[24]

Sin embargo, a pesar del tiempo y los esfuerzos dedicados a estos logros, los beneficios de la macroeconomía no se han trasladado al ámbito de la microeconomía, que no se entiende solamente como el resultado contable y financiero saludable de la empresa, sino que en un sentido más amplio, se refiere al bienestar del ser humano, como objetivo final de la economía. Los programas de reformas estatales y cambio económico pueden entrar en una fase de desgaste prolongado si la satisfacción de los indicadores macroeconómicos no tienen su correlato en los bolsillos de los individuos y las empresas.

Aquí es clave por lo tanto, la relación, integración y complementariedad de la política económica y la política social. En este sentido es evidente que la mano invisible es el mejor y más eficiente mecanismo de asignación de recursos para la producción, pero requiere de una mano para corregir sus limitaciones en el terreno de la distribución.

En la ola neoliberal, el problema del rezago y del desequilibrio social queda en manos del mercado, por lo que cualquier acción ajena al mercado resulta finalmente contraproducente; así, para el neoliberalismo el gasto social genera un déficit mayor que, al provocar inflación, promueve una redistribución regresiva del ingreso, afectando finalmente a los grupos de menores ingresos, a los que originalmente se buscaba ayudar. En este enfoque, la política social llevada al extremo no existe; los objetivos de bienestar quedan subordinados al éxito de la política económica.

Aquí tenemos la experiencia histórica de América Latina con 210 millones de pobres y la tendencia es, desafortunadamente, al incremento de ese número. Aun para los países avanzados como Estados Unidos e Inglaterra, la concentración del ingreso y el desmantelamiento del Estado de bienestar y la paralización de las políticas sociales dejaron un saldo negativo. En Inglaterra los ingresos de la quinta parte más pobre de la población son más bajos actualmente en términos reales de lo que

eran en 1979, aun cuando en promedio se han incrementado en aproximadamente 30%.[25] Por su parte, en Estados Unidos, Clinton señala que 17 años de políticas neoliberales, lejos de resolver los problemas económicos, generaron por primera vez en la historia de ese país una retracción en los ingresos de las familias, de tal suerte que se tendió una sombra de duda sobre las condiciones de vida de las futuras generaciones.[26]

Para el neoliberalismo, la pregunta ¿para quién producir ? queda contestada por la mano invisible; pero si el mercado es capaz de responder, en general, al qué y cómo producir con racionalidad y eficiencia económica, no responde plenamente para quién, porque en el libre mercado vota aquel que tiene demanda efectiva. Esto es, vota en el mercado aquel que tiene ingresos, el que tiene empleo; por tanto, en economías donde existe desempleo estructural, además de subempleo, el mercado no es eficiente para alcanzar la equidad distributiva. Por lo tanto, ante las fallas del mercado, **la política social explícita que se requiere no puede ser absorbida por la política económica**, por lo que se requiere echarle la mano solidaria a la mano invisible.

Actualmente, frente a las corrientes que proponen un Estado mínimo ante la deformación del Estado benefactor, es imprescindible avanzar en la definición de nuevas formas de gestión de la política social. En el contexto actual, para que el sector público recupere su capacidad de acción y ejerza una influencia positiva deben considerarse dos factores: el incremento de los recursos disponibles para el gasto social y la eficiencia en la asignación de este último. La posibilidad de destinar el gasto a los sectores sociales no parece constituir una alternativa prometedora para aumentar el volumen de recursos disponibles. En razón de lo anterior, hay una orientación importante para fortalecer la eficiencia de la acción pública en esta área.

La reforma de la política social debe abrir paso hacia una nueva relación Estado-sociedad que se ajuste a las nuevas necesidades y escenarios del mundo globalizado. Esta reforma de la política social parte de aceptar la crisis del Estado benefactor, de sus esquemas de funcionamiento sustentados en una visión paternalista y del tutelaje sobre la sociedad, que deja al gasto social con amplios márgenes de improvisación y discrecionalidad.

Hoy debemos reconocer que los cambios en la sociedad civil demandan una nueva relación de participación y corresponsabilidad con el Estado, única manera de sortear la crisis e ineficiencia de un Estado sobrecargado de demandas y envuelto en una crisis fiscal.

Frente a quienes exigen la omisión de las políticas sociales, dejando al mercado la solución de los problemas de bienestar, se requiere una nueva política social basada en un nuevo enfoque que reoriente y haga más eficiente los instrumentos de política social.

Esto implica eliminar estilos y disposiciones de corte centralista, para desplegar el potencial organizativo de los grupos sociales y comunidades para generar sus propias alternativas de superación social e impedir el crecimiento de una red de intereses burocráticos y costosos, que utilizan la política social con fines de clientelismo político en el que **la política social satisface deseos más que necesidades.**

En este sentido, la corresponsabilidad de los grupos sociales marginados en el manejo de los programas sociales puede ser el antídoto a los problemas institucionales y de gestión de la política social a que hace referencia Silva Michelena, como el excesivo centralismo, los subsidios cuyo destino es confuso y dispendioso, la interferencia de partidos políticos y burocracias sindicales y la falta de métodos de evaluación. Por otra parte, en el mundo de la globalización e interdependencia, los subsidios del gobierno con políticas de precios relativos diferenciados para beneficiar a los grupos más desfavorecidos, son cada vez menos sostenibles debido a que "el mayor grado de integración de las economías nacionales a los mercados mundiales, la progresiva interconexión entre sistemas financieros nacionales y externos, así como entre los mercados domésticos, merced al rápido desarrollo de las comunicaciones lo hacen cada vez más difícil, a la vez que menos deseable, que una determinada

política logre mantener precios relativos que difieran considerablemente de aquellos prevalecientes en los mercados externos relevantes". [27]

Ante las críticas del gasto social improductivo, el nuevo enfoque de gestión exige la incorporación de mecanismos novedosos de financiamiento del gasto social no inflacionario y productivo que signifique la integración al mercado de los grupos rezagados a través de la capacitación y adecuación de sus habilidades para la generación de sus fuentes autónomas y sustentables de ingresos, en un marco de economía de mercado que genere empleos productivos y remunerativamente suficientes, pero que en el rezago y en la coyuntura de corto plazo se apliquen programas asistenciales de apoyo y ayuda social a los grupos de extrema pobreza.

Se ha minimizado al Estado de bienestar y se ha pasado a una economía orientada al mercado, pero no ha surgido un mercado de bienestar que resuelva los problemas de la distribución del ingreso. Al Estado se le han quitado los viejos instrumentos que sustentaban su política de bienestar, sin embargo, las exigencias y demandas sociales, paradójicamente, han aumentado y se han vuelto más complejas, por lo que ahora resulta más difícil satisfacerlas apareciendo una incapacidad de respuesta del aparato público a las demandas sociales que con la crisis se han agudizado.

La mercantilización de los servicios sociales es posible, siempre y cuando la sociedad en su conjunto cuente con la disponibilidad de ingresos (a través de un empleo productivo y remunerado) para acceder a los servicios (salud, educación, vivienda) que en la actualidad el Estado asistencial no puede ofrecer. Aquí, hay que resaltar el mensaje que inspira lo que se ha dado a conocer como la ruta del *new deal*, donde el gobernador de Nueva York, Mario Cuomo, sostiene que la obligación del gobierno no reside en prestar servicios, sino en asegurar que éstos se presten.

Notas

[1] Kuhn, T.S. (1971).
[2] Fukuyama, F. (1992).
[3] Informe sobre Desarrollo Humano 1996, United Nations Development Programme, Nueva York, 1996, p. 15.
[4] La Brecha de la Equidad. América Latina, El Caribe y la Cumbre Social, CEPAL, abril de 1997, p. 4.
[5] Hobsbawm, E. (1994).
[6] Eatwell, J., (1994).
[7] Villarreal, R., México 2010 (1988).
[8] Villarreal, René, Pemex y las Alianzas Estratégicas no subordinadas, publicado en el diario Reforma, 20 de marzo, 1995.
[9] Silva Michelena, H. (1996).
[10] Silva Michelena, ibid.
[11] Heckscher, E. (1950).
[12] Tobin, James, Uno o dos brindis a la salud de la Mano Invisible, en "Nueva Economía. Revista de Economía y Política", Cambio XXI Fundación Mexicana, Año 1, noviembre 1992-enero 1993, p. 35
[13] CEPAL, La Brecha de la Equidad, op. cit,
[14] "Latin America´s Backlash", The Economist, 30 ; 11 ; 96.
[15] CEPAL, La Brecha de la Equidad, op. cit.
[16] Hirshman, A.O. (1989).
[17] Eatwell, John (1989).
[18] Eatwell, John (1994).
[19] Eatwell, John (1994), op. cit.
[20] Traxler y Unger (1994).
[21] Traxler y Unger, op. cit. p. 86.
[22] Burki, S. J., y Edwards, E, (1996), p. 27.

[23] América Latina y el Caribe. 15 años de desempeño económico, CEPAL, Santiago de Chile, 1996, p. 12.
[24] CEPAL, La Brecha de la Equidad. América Latina, El Caribe y la Cumbre Social, 21 de febrero de 1997, p. 45.
[25] Eatwell, J. (1994), p. 19.
[26] Clinton, W. (1993).
[27] Silva Michelena, H., op. cit., p. 77.

Bibliografía

Banco Mundial, 1996, De la planificación centralizada a la economía de mercado. Informe sobre el desarrollo mundial 1996, Washington.

BURKI, S. J., y EDWARDS, E., 1996, Latin America after Mexico. Quickening the pace, Banco Mundial, Washington.

CARDOSO, E., y HELWEGE, A., 1995, Latin America's economy. Diversity, trends, and conflicts, MIT Press, Cambridge, Mass.

CEPAL, 1997, La Brecha de la Equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social.

CLINTON, W.F., 1993, discurso, A vision of change for America, Mimeo,

DUNLEAVY, P. y O'LEARY, B., 1993, Theories of the State. The politics of liberal democracy, MacMillan, Londres.

EATWELL, J.; MILGATEM M. y NEWMAN, P., 1989, Economic Development, W.W. Norton, Nueva York.

EATWELL, J. y MILGAY, M., 1989, The Invisible hand, W.W. Norton, Nueva York.

EATWELL, J., 1994, "Instituciones, eficiencia y la teoría de la política económica" en Crecimiento económico y empleo, Colección "Ideas para la Cultura de la Democracia", Luis Angeles, et. al., (coordinadores), pp. 75-93, noviembre de 1994.

FUKUYAMA, F., 1992, The End of History, The Free Press, MacMillan, Nueva York.

GRAHAM, E. M., 1996, Global corporations and national governments, Institute for International Economics, Washington, mayo 1996.

HECKSCHER, E., 1950, "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income", en AEA Readings in The Theory of International Trade. Richard D. Irving, Inc., Homewood, Ill.

HEILBRONER, R., y MILBERG, W., 1995, The crisis of vision in modern economic thought, Cambridge University Press.

HIRSCHMAN, Albert O.,1989, Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros ensayos recientes, F.C.E., México.

HOBSBAWM, E., 1994, The Age of extremes, Pantheon.

KANTH, R. (editor), 1994, Paradigms in economic development. Classic perspectives, critiques, and reflections, M. E. Sharpe, Armonk, N. Y.

KEYNES, J. M., 1973, The Collected Writings of J. M. Keynes, MacMillan, Londres.

_____, 1992, Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, FCE, México.

KUHN, T. S., 1971, La Estructura de las Revoluciones Científicas, Colección Breviarios, núm. 213, FCE, México.

MARGAIN, E., 1995, El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

OHLIN, B., 1993, Interregional and International, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

PIORE, M. J., y SABEL, F., 1984, The second industrial divide. Possibilities for prosperity, Basic Books.

SELF, P., 1993, Government by the Market? The politics of public choice, MacMillan, Londres.

SILVA Michelena, H., 1996, "Políticas sociales y económicas integradas. Esbozo para una socioeconomía política", en Desarrollo con equidad. Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe, Helena González (editora), CEPAL/CLAD/SELA, Venezuela, pp. 75-105.

TOBIN, James, 1993, Uno o dos brindis a la salud de la Mano Invisible, en "Nueva Economía. Revista de Economía y Política", Cambio XXI Fundación Mexicana, Año 1, noviembre 1992-enero 1993, p. 35.

TRAXLER, F. y UNGER, B., 1994, Gobierno, reestructuración económica y competitividad internacional, en Crecimiento económico y Empleo, Colección "Ideas para la Cultura de la Democracia", Luis Angeles, et. al., (coordinadores), pp. 75-93, noviembre de 1994.

United Nations Development Programme, 1996, Informe sobre desarrollo humano 1996, Nueva York.

VILLARREAL, René, 1976, Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988), FCE, México.

_____, 1988, México 2010: de la industrialización tardía a la reestructuración industrial, Edit. Diana, México.

_____, 1988, Mitos y Realidades de la Empresa Pública, Edit. Diana , México.

_____, 1995, Pemex y las alianzas estratégicas no subordinadas, publicado en el Diario Reforma, 20 de marzo de 1995.

WILLIAMSON, John, 1990, El Cambio en las Políticas Económicas de América Latina, Edit. Gernika, México.

La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural [*]

Daniel García Delgado

Introducción

La reforma del Estado en la Argentina tiene dos etapas claramente diferenciadas, si bien ambas en el marco de la presidencia de Menem. La primera está asociada al Plan de Convertibilidad y a la figura del Ministro Cavallo. Se trató de una reforma estructural que a comienzos de 1990, frente a la situación hiperinflacionaria, involucró la estabilización del tipo de cambio, la privatización de las principales empresas públicas y la desregulación y apertura de la economía bajo el paradigma del Estado "mínimo". La segunda ha sido anunciada a mediados del corriente año y, si bien guarda continuidad con el Plan de Convertibilidad, está siendo llevada a cabo por otra conducción económica, orientada a extender el ajuste al conjunto de las provincias y llevar a cabo una profunda reforma laboral. Todo lo cual significa una profundización de las reformas estructurales y del modelo neoliberal. Pero lo singular de esta segunda etapa no está tanto en sus lineamientos, sino en el hecho de que se desarrolla en un marco socio-político distinto al de la primera: aparece un marcado problema de desempleo estructural y de mayor disenso. Este trabajo pretende hacer un balance de la primera etapa en términos de sus logros y falencias (experiencias), así como ver cuáles son las orientaciones e instrumentos que propone la segunda, y posibles consecuencias (derroteros).

1. Hiperinflación y primera reforma del Estado

La primera reforma del Estado fue encarada a comienzos de los 90 (Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado) y se explica como fruto de cuatro lógicas: la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno autoritario; la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados del anterior gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males (Consenso de Washington); y por último, la lógica del estilo político del Presidente Menem, más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación.

La idea inicial fue eficientizar el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol productor del Estado, generar condiciones para la radicación de capitales y transferir la ejecución de las políticas sociales a las provincias, reduciendo así notablemente la administración central.[1] Existían entonces puntos de confluencia entre las élites técnicas gubernamentales, empresarias y de organismos internacionales acerca de la necesidad de operar un cambio profundo en el Estado a partir de un proceso que tuviera en cuenta fundamentalmente la obtención del equilibrio fiscal, la racionalización del aparato administrativo, la reestructuración del Estado Empresario, corporativo y la supresión de normativas regulatorias estatales (Bonifacio, 1995). Todas estas medidas tenían una relación estrecha con el intento de restablecer los superávits fiscales que permitieran asegurar el pago del servicio de la deuda (ingreso al Plan Brady).

Esta reforma del sector público enmarcada en el paradigma neoliberal del Estado ¨mínimo¨, que apuntaba a disminuir el tamaño del Estado, a recuperar sus roles clásicos (justicia, seguridad, educación, administración) y a declinar los de desarrollista, empleador y distribuidor, se fue haciendo junto con una profunda transformación de la sociedad en términos de su estructura: terciarización, diferenciación, complejización y fragmentación. Así como se redefine el papel del Estado, también

(*) 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. El autor agradece las estimulantes observaciones de Daniel Arroyo (UBA), Juan Manuel Abal Medina (UBA), Aixa Aizenberg (Universidad de Belgrano), y Gabriel Katopodi (FLACSO).

comienza a desarrollarse un tercer sector -ni público ni privado-, como un espacio social autónomo entre el Estado y el mercado volcado hacia la realización de actividades sociales o voluntarias.[2] La reforma de la sociedad es producto de esta reformulación del Estado, porque al mismo tiempo que el sector público se achica tiene una enorme gravitación en la modificación de todos los aspectos de la vida cotidiana, como si se produjera una nueva ¨revolución desde arriba¨ típica de los procesos de modernización latinoamericanos.

En este proceso no sólo comenzó a cambiar el aparato público, sus agencias, instituciones, administración y políticas, sino también su articulación con actores y los valores culturales dominantes en la sociedad.[3] Pero lo característico de esta transformación fue su rapidez y radicalidad. Aparece como una abrupta ruptura con el pasado, con el Estado de Bienestar y con la denominada matriz estado-céntrica, y el predominio ahora de una matriz mercado-céntrica (Cavarozzi, 1994). Esta drástica reestructuración no impidió, y de alguna manera permitió, lograr un fuerte apoyo electoral y una modificación del consenso de posguerra sobre el Estado distribuidor basado en la clase trabajadora, generando una coalición política novedosa que dio consenso al modelo: la alianza pobres-ricos. Este consenso social hacia el ajuste también se explica por una suerte de reducción de las expectativas, un disciplinamiento dilemático impuesto a la sociedad en la última década por los sucesivos ajustes como condicionantes para evitar males mayores o nuevos retrocesos.

Los aspectos positivos de esta primera reforma son conocidos: en primer lugar, la reducción de la inflación. La Ley de Convertibilidad cuyo elemento básico es la no emisión sin respaldo, permitió superar la crisis; el balance de pagos derivó bajo un relativo control; el país recuperó el crédito internacional y logró un crecimiento del 6 al 7 % en los primeros tres años. Esto trajo consigo la incorporación de nuevos instrumentos de racionalización de la gestión pública así como de control y auditoría, modernización tecnológica y gerencial y una mayor cultura presupuestaria y fiscal. [4]

Tal vez el dato más significativo fue que, en un país con enorme inestabilidad política y económica, se lograra restablecer las **reglas de juego**, generar previsibilidades monetarias e insertar el crédito en el circuito de consumo. En esta primera etapa el modelo parecía tener un dinamismo y una eficacia transformadora que se transmitía a todos los planos del sector público y que, si bien de carácter excluyente, parecía, a la vez, serio e indetenible.

Ahora bien, los ¨debe¨ de este balance también incluyen:

i. Que la política de privatizaciones no tuvo en cuenta la preservación de áreas estratégicas para el desarrollo nacional (privatización del petróleo o de las comunicaciones), sino que fue de ¨todo y rápido¨. De esta manera, la excesiva fe en las bondades del libre mercado y en la apertura irrestricta llevó a la pérdida de áreas tecnológicas y estratégicas para la obtención de divisas. La apertura unilateral y una desregulación impiadosa llevaron a una desestructuración de la pequeña y mediana empresa y a una fuerte vulnerabilidad externa (Lozano, 1996: 291).

A esta falta de orientación y de apoyo al sector tecnológico, de promoción de algún perfil industrial, de desarrollo, le correspondió **el predominio de una concepción de globalización "fundamentalista"**, que asignaba al Estado un rol muy exiguo y puramente garantista, en donde lo único que le quedaba por hacer era trasmitir buenas señales a los actores económicos que deciden en el mundo y tratar, en consecuencia, de ser sujeto de sus decisiones de inversión. Las fronteras nacionales habrían sido borradas, los centros de decisión estarían más allá de los Estados nacionales y la única forma sería acomodarse a estas señales organizando el sistema a nivel nacional en función de los sectores globalizados.

ii. La desregulación estuvo atravesada por hechos poco transparentes, al menos en una primera etapa. Por un lado la corrupción -hasta entonces asociada en el discurso oficial al Estado protector ("la patria contratista", los lobbies de los *rent-seeking*), vino también a manifestarse en una serie de corruptelas asociadas a los procesos de privatización y modernización de la administración. Esto, junto a una mayor visibilidad lograda por los medios de comunicación de estos hechos, promovieron un talante

público cada vez más adverso a estas prácticas pero también descalificantes de la clase política en su conjunto.

iii. La reforma no se redujo a un mejor proceso de devolución de servicios a otros actores, sino que también introdujo profundos cambios en la relación de poderes en la sociedad, entre élites y sectores populares, homogeneizando a las primeras y heterogeneizando a los segundos. Desplazando el anterior poder de amenaza que provenía de las clases trabajadoras organizadas (huelga general, amenaza revolucionaria), hacia el proveniente de élites económicas, técnicas y mercados (la amenaza "del golpe del mercado"). Se trató de una redefinición del *establishment* y de la estructura de poder en derredor de los nuevos holdings, conglomerados, agencias bilaterales de crédito, bancos de inversión y multimedia, y del desalojo de la condición de factores de poder de las fuerzas armadas, sindicatos, corporaciones empresarias e Iglesia.

La debilidad o fortaleza del Estado no es tanto una función de su tamaño sino de la capacidad de mantener autonomía frente a la presión de determinados grupos de interés. Un Estado es fuerte si es capaz de oír a grupos y de implementar programas que los apoyen, pero que también es capaz de imponerse sobre los intereses particulares y defender con eficacia el interés general, así como de exigirles a los grupos que reciben recursos del Estado, eficiencia y resultados claros en el uso de los mismos (Méndez, 1996). En ese sentido lo que se produjo fue más que una ganancia de autonomía frente a los *rent-seekings* anteriores, un desplazamiento y sustitución de determinados grupos de presión por otros, pero no una autonomización del Estado frente a los mismos. No sólo hubo desplazamiento sino que los nuevos factores son ahora más reducidos en número y concitan mayor poder. Por un lado, aumentó el peso de determinados actores en la decisión pública, mientras que por otro, se modificaron los patrones de distribución del ingreso en una dirección más desigualitaria. Las transferencias de ingresos y de poder a determinados grupos agudizaron así las tendencias a la concentración y a la centralización del capital (Notcheff, 1994).

iv. La desregulación y la cesión al sector privado de los servicios públicos no dio lugar a una institucionalización de re-regulación que permitiera al Estado cumplir eficazmente el nuevo rol de controlador o fiscalizador de los intereses de consumidores y usuarios. En muchos casos, los entes reguladores cayeron bajo la denominada "captura del ente", es decir, el control de los mismos por aquellos intereses de empresas monopólicas u oligopólicas que supuestamente debían ser los regulados en función del interés general.

v. En la gestión de la política social hubo capacidad para avanzar en temas que hacen al rol del Estado en el capitalismo globalizado y la creciente competitividad entre los estados, como por ej., el de proponer una amplia y profunda reforma educacional. Sin embargo, se abandona el principio de universalidad, los pobres se convierten en los nuevos sujetos de la política social focalizada y en el nuevo paradigma de política social los principios de eficiencia y eficacia se instauran como los valores fundamentales y todas las acciones se orientan a la persecución de estos fines. La lógica del costo-beneficio se instaura en el área social. Asimismo las agencias públicas de imposición crecieron en importancia y eficacia (la DGI) pero, a la vez, en regresividad impositiva.

vi. La **descentralización** de competencias a provincias y municipios que se realizó en áreas vinculadas a la salud, la educación y la vivienda, trajo consigo el problema de descentralizar competencias sin hacerlo con los recursos. Y en el último tiempo, si bien mejoró la política social, haciéndose más profesional y evaluable, al mismo tiempo no pudo evitar que aumentase la gravedad de la cuestión social como consecuencia de la política económica en curso, ampliándose el número de pobres estructurales y de sectores medios declinados o de nuevos pobres.

En síntesis, esta primera etapa reformista muestra rasgos ambiguos y paradojales. Por un lado, se llevó a cabo un cambio necesario e impostergable frente al proceso de endeudamiento y de crisis profunda del Estado de bienestar. En ese sentido, el gobierno siguió una serie de tendencias generalizadas en el mundo de capitalismo globalizado: reducción del peso productivo del Estado,

apertura de la economía, desregulación y descentralización. Pero por otro, la radicalidad y la falta de equilibramiento del diagnostico liberal con otros aportes hizo que la mayor racionalidad en las cuentas públicas fuera de la mano con la pérdida de derechos adquiridos, de la reducción de la capacidad reguladora del Estado y del creciente endeudamiento pese a las privatizaciones.

La reforma del Estado al operar más por necesidades de caja, de recorte del gasto, que por afán de ampliar las capacidades de gestión y de democratización generó la tan difundida caracterización de este proceso como de "desmantelamiento" del Estado. [5] Un rasgo específico del caso argentino, donde el Estado va reformándose, pero en función de aspectos fiscales y de caja. De reformas que lo conciben más en términos de presupuesto o aparato técnico, de peso, tamaño, ineficiencia, que como relación social, pacto o instrumento de transformación de la sociedad sobre sí misma.

Lo característico de esta primera reforma del Estado, no fue sólo la reducción de su tamaño, del nivel de cobertura social del Estado de bienestar, ni la desaparición de sus roles empresarial y empleador sino su drástico debilitamiento en favor de los mercados.[6] A la vez, en términos políticos, la eficacia lograda en lo económico fue un elemento de consolidación democrática y de mejoramiento de la gobernabilidad. Pero las relaciones de poderes implícitas en la misma, también facilitaron la constitución de una democracia en términos de O'Donnell, "delegativa", o para otros autores, "fragmentaria" (Acuña, 1995, García Delgado, 1995).

2. El desempleo estructural y la segunda reforma del Estado

A mediados de 1996 comienza a cerrarse este primer ciclo por la aparición de dos factores no previstos en los supuestos iniciales del modelo: el creciente déficit fiscal por disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del "tequila" y el aumento exponencial de un fenómeno desconocido en la Argentina moderna: el desempleo estructural (del 18,6 % en 1995). Ambos aspectos comenzaron a generar un creciente desgaste de la relación entre el poder político (la Presidencia) y el tecnocrático (Economía), que culminó con el reemplazo del ministro Cavallo. Hasta entonces la lógica tecnocrática y la política habían establecido un juego de suma-positiva ya que el plan de estabilización había generado réditos electorales y, al ministro, poder para continuar con la reforma. A partir de la recesión, con el aumento del desempleo y del déficit fiscal, los tiempos y objetivos de estos dos sectores comenzaron a distanciarse y a ser de creciente costo para el sector político (ej. derrota electoral en la Capital de la República).

La nueva iniciativa reformista -si bien tiene su principal fundamento es una cuestión de caja-, tiende a justificarse a mediados de 1996, tanto por la necesidad de hacer frente a los desafíos que implica la globalización como por la exigencia de mejorar la competitividad del país y de reducir el desempleo. [7] Las medidas apuntan a profundizar las reformas estructurales, a mantener el tipo de cambio y la actual política monetaria, a reducir el déficit fiscal y a flexibilizar el mercado de trabajo. Se trata de políticas que apuntan a la reducción del gasto, aumentar la presión tributaria, terminar de privatizar lo que falta a nivel de los activos aún en manos del Estado nacional (aeropuertos, represas, centrales nucleares, banca nacional y provincial); disolución y fusión de organismos descentralizados (DGI-Aduana, Ansal, etc.); y la eliminación de cerca de 15.000 empleados públicos de organismos de la administración central y entes descentralizados.

En la ley 24269-96 también se proponen metas como aumentar la agilidad estatal y los mecanismos de auditoría y de participación social. La ley apunta a emular prácticas empresarias y criterios de eficacia y eficiencia; efectuar el paulatino pasaje de organizaciones piramidales, jerárquicas y centralizadas a estructuras más desconcentradas; implementar la eliminación y o reorganización de organismos a través de la fusión, la reducción o la transformación de instituciones; y profundizar la heterogeneidad y la competitividad entre sus agentes, estableciendo sistemas de premios a la productividad, incentivos, así como reemplazando la negociación colectiva por la negociación descentralizada e individual.

Sin embargo, lo más novedoso de la Segunda Reforma es el fuerte énfasis flexibilizador del mercado laboral, fundamentándose en la necesidad de dar mayores oportunidades a los actualmente desempleados y en disminuir "el coste argentino". Ello implica una apuesta por la **precarización**, la reducción unilateral de salarios, la modificación de la jornada horaria, extensión de la jornada laboral, negociación a nivel de empresas, el fin del régimen de indemnizaciones y un nuevo régimen de contratación, lo cual tiene implicancias políticas y sociales de primera magnitud. En primer lugar, dejar atrás la alianza con el sindicalismo que mantuviera en la primera etapa y el intento definitivo de desarticularlo como fuerza social de representación y mediación.

La desregulación de las obras sociales se presenta como la posibilidad de la libre elección para sus beneficiarios, lo que significa la introducción de la competencia de las empresas privadas en un campo hasta ahora controlado por los sindicatos. Si bien puede significar una mejora en los servicios, seguramente también va a implicar una diferenciación creciente por ingresos y una disminución del grado de solidaridad del sistema.

Pero el marco socio-político donde comienza a desarrollarse la segunda reforma es distinto al de la primera y por lo tanto, de sus posibles consecuencias. En aquel momento los efectos de la alta inflación y la sensación de desorden en que termina el anterior gobierno produjeron un fenómeno de fuerte delegación, un requerimiento de eficacia sobre la contención inflacionaria que implicaba **una fuerte demanda de orden**. Ello posibilitó la modificación del consenso de posguerra sobre el Estado distribuidor, desarrollista y la constitución de otro sobre el Estado privatizador. La actual situación, en cambio, muestra una opinión pública crecientemente desafecta no sólo del gobierno sino también del "modelo", un desencanto sobre lo privado como clave de resolución de los problemas, cansancio sobre escándalos de corrupción pero al mismo tiempo sin alternativas claras. En este sentido ha cambiado el "humor" de la sociedad, ya que la pérdida de capacidad de consumo y la desocupación se han constituido en problemas centrales para la población. Es un desencanto que, por el momento, no es trasladado a una opción antireformista, pero que genera escepticismo sobre las bondades de la reforma.

Esta opinión pública más distante tiene varias explicaciones: se percibe con más justeza que en el período anterior los altos costos sociales que el modelo trae consigo en términos de precarización y desempleo. También se siente una injusta y desequilibrada presión fiscal en el marco de una situación recesiva sin que se garantice beneficio por el esfuerzo tributario y hay incertidumbre hacia el futuro. Los ciudadanos ven que la educación pública está en crisis, afrontan el costo del cambio previsional y no tienen seguridades sobre sus resultados, padecen la caída del sistema de salud pública. Soportan el gasto público y el pago de la deuda externa y ven que se acrecientan los privilegios de los sectores poderosos mientras ellos pagan los planes sociales para los desheredados, que resultan ineficaces para evitar la violencia social y la inseguridad en las grandes ciudades.

Este "malhumor social" y "desilusión con lo privado" se traduce en huelgas exitosas a pesar del desprestigio de la dirigencia sindical, así como en nuevas formas de protesta más "light" y expresivas que articulan amplios sectores convocados a pesar de la pérdida de credibilidad en los partidos. También se traduce en una reestructuración del espacio de la oposición hasta entonces casi inexistente, en una conflictividad interna del oficialismo que se expresa entre las necesidades de aprobaciones de las leyes de la segunda reforma del Ejecutivo y el Parlamento -particularmente en derredor de la ley de reforma laboral-, y en la desafección de grandes instituciones como la Iglesia, los sindicatos, las fuerzas armadas y parte de las cúpulas empresariales.

Se observa así una tensión y distanciamiento entre un gobierno que avanza en las reformas estructurales (en el eje flexibilización-privatización) y la sociedad, lo que se traduce en una pérdida de apoyo político y de popularidad del Presidente. En cierta forma la salida del ministro Cavallo -exitosa en un primer momento como reemplazo sin generar inestabilidad en los mercados-, de hecho operó negativamente en tres sentidos: privó al gobierno de una suerte de colchón amortiguador de las críticas de la oposición por la consistencia del ministro, y hacia adentro, al resguardar al Presidente de las

críticas del sector político. A partir de entonces, la figura presidencial debe sostener por sí sola la impopularidad de las medidas de ajuste. La nueva conducción también restringe su voluntad transformadora a la política fiscal y tributaria dejando los demás aspectos al mercado. Por último, y tal vez el efecto más grave es el de haber convertido al ex ministro de economía en uno de los principales acusadores de la falta de transparencia gubernamental y de haber abortado así la cruzada anticorrupción que quería liderar el propio gobierno.

Las orientaciones de la segunda reforma se entienden, entonces, en esta contradicción entre la **lógica de acumulación** requerida por el modelo y las nuevas élites dominantes para la reducción del déficit, el otorgamiento de seguridad a los inversores y acreedores externos de reducir el "costo argentino" y el "riesgo país" y una **lógica de legitimación**, que frente a la incapacidad de recrear expectativas positivas sobre las medidas económicas, la pérdida de eficacia que tuviera en la primera etapa sobre el tema inflación, deja de tenerla ahora sobre el desempleo. Todo ello junto al desgaste presidencial a partir del proceso reeleccionario, lleva a una búsqueda por recuperar la iniciativa y el apoyo político sobre otro eje que no sea el económico. En este caso el eje elegido es de la lucha contra la corrupción, pero con toda la ambivalencia y el peligro que ello trae consigo: el de quedar pegado a aquello que se ataca, y el de no poder distinguir con claridad entre los roles de acusador y acusado.

3. ¿Profundización o redefinición de la reforma?

Luego de las crisis de fines de los 80, y a partir de las profundas e irreversibles medidas encaradas por el gobierno menemista, un nuevo Estado -postsocial o neoliberal- comienza a perfilarse, un modelo de Estado y de relaciones Estado-sociedad distinto tanto al liberal de fines del siglo pasado, como al de bienestar o desarrollista que comenzara a surgir a mediados del presente.

En este nuevo modelo el Estado y el gobierno son crecientemente presionados desde cuatro puntos: el internacional producto de la globalización, el regional-local producto de la descentralización de las competencias estatales; el social, debido a la mayor diversificación y organización de los grupos de presión, y el partidario tradicional, producto de la crisis de representación y desafección con lo público de los ciudadanos. [8]

i) La intensificación del proceso de interacciones regionales y globales, ha erosionado la distinción entre asuntos internos y externos, entre política doméstica e internacional. Esto presupone un grado de interdependencia creciente con el contexto internacional, lo que implica también una limitación importante de la autoridad estatal en favor de los mercados y de las agencias internacionales. Este proceso se acentúa en el caso argentino por las características del modelo económico muy dependiente de los flujos financieros externos y por la necesidad creciente de coordinar políticas entre los estados miembros del Mercosur. De esta manera, el proceso de globalización lleva a constituir un sistema decisional distinto al previsto en la teoría democrática clásica, donde el Estado deviene en una arena de *policy making* fragmentada, penetrada por grupos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como por agencias domésticas y de diversas fuerzas sociales (Held, 1995).

La democracia en el marco de la globalización estaría frente a dos fuerzas que presionan sobre ella: i. la concentración de la riqueza y del ingreso, de los stocks y de los flujos y del poder que de esa concentración emanan; ii. y los embates de la globalización en una doble acepción, en el panorama de las ideas por una suerte de "pensamiento único", y en el plano de los hechos concretos, sobre cómo se producen los flujos de capital y cómo los estados están limitados frente a la libertad creciente de acción que tienen las empresas que operan en el mundo globalizado y que por lo mismo pueden eludir las limitaciones que de los Estados nacionales puedan recibir. Del primero de los embates -el de la concentración de la riqueza y del ingreso-, lo que va emanando es un reemplazo progresivo de la voluntad que surge del voto de las urnas por una especie de voto calificado que objetivamente discurre e impone su presencia por otros canales. Lo que va surgiendo de esta globalización es un progresivo debilitamiento pero no desaparición de lo que desde el siglo XIX se conoce como los Estados-Nación,

una limitación tan fuerte que estarían siendo remplazados por una suerte de "estados municipales", porque su capacidad de operar tiene que ver con un conjunto de variables y restricciones mucho mayores que lo que habitualmente tenía la polis de la modernidad.[9]

ii) La transferencia de competencias y de autoridad del Estado nacional hacia el subnacional tiene como lógica contrapartida -vía descentralización-, un aumento del rol de los municipios en el desarrollo local y en la gestión social de la crisis. Ello trae consigo la incorporación de novedosos y creativos sistemas de concertación intra e intermunicipal, la reformulación de su gestión, en interacción con organizaciones de la sociedad civil así como la lucha contra la crisis económica y el desempleo mediante medidas de emergencia. Al mismo tiempo se produce una creciente vinculación local-global, un aumento de las interacciones de los municipios con organismos internacionales de cooperación y crédito, la constitución de redes exportadoras y de intercambio con el Mercosur.

iii) El aumento de la diferenciación funcional y de la complejidad ha aumentado el número de grupos de presión, de organizaciones no gubernamentales, de esferas públicas no estatales, y no sólo ha ampliado las demandas al Estado sobre aspectos tradicionales o materiales (salud, empleo, salarios) sino también sobre aspectos posmateriales (medio ambiente, derechos de minorías, calidad de vida, seguridad, etc.). De esta manera, a la vez que aumenta la complejidad y la multidimensionalidad de los problemas públicos y resulta más difícil desagregarlos y definir el nivel adecuado para atacarlos, se suma la mengua de recursos y de la legitimidad gubernamental por los efectos provenientes del acentuado cinismo político y la crisis de representación.

iv) Por último, la lógica electoral y de competencia no ha hallado la forma de hacer del proceso de modernización y de reforma una política de Estado que trascienda una administración, que muestre puntos focales de consenso (modelo democrático "consociativo"), sino el predominio de concepciones ligados a una administración de partido (modelo de "mayoría" de acuerdo a Liphardt), que busca apoyos dilemáticos en la ciudadanía, pero no tanto en base a la promesa de un futuro mejor sino a la del temor a la vuelta al pasado, tanto en lo referido al peligro de volver al terrorismo de Estado de la primera administración, como al peligro de caer nuevamente en la hiperinflación para la segunda. Y también ha permanecido la instancia de predominio de lógicas clientelares en el sector político en la distribución de bienes públicos, lógica de rendimientos electorales de corto plazo.

A partir de estas constataciones pueden extraerse algunas lecciones de esta experiencia de reforma del Estado en Argentina bajo el paradigma de Estado mínimo.

Primero, el proceso reformista en su conjunto muestra la incorporación de los principios y orientaciones del capitalismo posfordista y globalizado como la apertura, la desregulación, la preocupación por los déficits y equilibrios macroeconómicos. Y si bien esta transformación genera cambios en la administración pública, aumento de racionalidad, profesionalización de las políticas sociales, avances en el pasaje del modelo burocrático al gerencial, a la vez hay una suerte de circularidad entrópica del proceso reformista, que deja al Estado cada vez con menos capacidades y posibilidades para responder a demandas sociales y para gestionar el bien común.

El proceso reformista caracterizado por la perspectiva fiscalista de achicar el gasto y poder equilibrar las cuentas más que por un interés en mejorar la capacidad de gestión y de reorientar la economía hacia una reconversión productiva, se basa en la lógica de cierre de caja y lleva a que nada garantice que después de la reforma II no venga la III o la IV. Se trata de una lógica en que el Estado aparece como variable de ajuste de un proceso de creciente endeudamiento que no hace otra cosa que contribuir a reproducir. Pero en un cuadro de alto déficit fiscal y elevada deuda pública el seguir tomando deuda afecta el grado de confianza, impacta en la tasa de interés y ésta a su vez repercute en el nivel de actividad y de empleo. No sería extraño, entonces, que el costo económico-social de la defensa de la estabilidad sea cada vez más creciente e injusto. Algo así como ajuste tras ajuste, como antes era devaluación tras devaluación. La reforma corre el riesgo no sólo de no incorporar una gestión

de calidad y una administración eficaz y moderna sino de achicar la estructura pública y seguir reduciendo la capacidad de regulación y gerenciamiento del Estado.

Segundo, Una perspectiva mostraría en la actual escena una creciente "italianización" de la situación argentina. Es decir, una suerte de autonomización de la economía de la política, que por más ruido que ésta última haga poco puede hacer para afectar una suerte de marcha casi automática de la primera. De manera que el proceso de profundización de las reformas estructurales no podría ser afectado y es, por lo tanto, el único camino posible. Desde otra perspectiva se puede decir que esta autonomización de la economía estaría generando una escisión y tensión entre estas tres dimensiones: la económica, la política y la social.

Los requerimientos de la economía en la orientación hacia una profundización de las reformas estructurales, con un veto efectivo ejercido sobre políticas económicas activas o expansionistas, está generando crecientes problemas de pobreza y altas tasas de desempleo. A su vez, en lo político, crisis de representación y malestar, que se traducen en descensos significativos de los índices de popularidad. Esta pérdida de soporte político reduce el margen de maniobra gubernamental porque la incertidumbre aumenta las garantías requeridas por las empresas e inversores externos generándose un círculo vicioso: la crisis, que por la economía recesiva y excluyente se torna social, se transfiere desde allí a la política y por último a la economía, por aumento de la incertidumbre, poniendo en juego la gobernabilidad del proceso en su conjunto.

Cuanto más se disocian estas tres dimensiones más aumenta la incertidumbre y con ello los costos de transacción del poder político al económico, que para satisfacerlo debe otorgar cada vez más garantías tanto en lo que hace a bienes públicos como en relación a la pérdida de derechos adquiridos del sector trabajo y orientaciones de política internacional.[10] De esa manera, más que márgenes crecientes de fortaleza política y provisión de un eficiente sistema de resolución de conflictos, se conforma un modelo democrático delegativo y fragmentado, una escena pública coyunturalista, proclive ya no a la crisis del régimen, como en el ciclo anterior, pero sí a la debilidad de la política y a la crisis de gobernabilidad.

Esto muestra los límites del estilo decisionista con que la reforma se ha llevado a cabo y una orientación que se impone sin ninguna conciliación con la cultura e intereses nacionales. Podemos concluir, entonces, en que es probable que un modelo sin consenso social no funcione. Pero a la vez, el modelo muestra cierta capacidad para no falsearse en sus presupuestos, para mostrar que los fallos evidenciados obedecen en todo caso a que todavía no se ha hecho la reforma, o que, las anomalías presentes deben ser adjudicables a los implementadores (los políticos) y a la corrupción. Se plantea de este modo el dilema de una situación en donde hay una demanda de la sociedad de otra cosa, pero, a la vez, escepticismo de que ello sea posible.

Tercero, ahora bien, si estas tendencias y riesgos de circularidad viciosa son reales, ¿qué otros derroteros se pueden proponer? ¿cuál sería el Estado deseable en situaciones cuyos márgenes de acción no son muy amplios en los marcos de capitalismo global? y finalmente, ¿si es posible, entre una perspectiva que plantea pragmáticamente a esto como lo "único posible", y otra fuertemente crítica pero que no rescata nada de este proceso reformista, y abstracta a la hora de desconocer constreñimientos internos y externos, otra de carácter intermedio o superadora?

En todo caso, se requiere de una propuesta que no signifique volver atrás, pero tampoco seguir profundizando una orientación que tensiona tan fuertemente la articulación de lo económico con lo político y lo social. Esto supone trabajar sobre la idea no de **profundización** del modelo y de las reformas estructurales (pensamiento ortodoxo - eje neoliberal), sino de su **reorientación**, en el sentido de preservar sus mejores logros (la estabilidad macroeconómica), pero, a la vez, vincular eficacia con equidad, la estabilidad económica y política con la social, reconduciendo el modelo en una orientación más productivista, concertada y de mayor equidad.

Una orientación económica hacia un modelo "productivista" y solidario, con políticas industriales activas, que apunte a la recuperación del consumo interno, significa dar mayores posibilidades a la pequeña y mediana empresa, estimular la demanda local mediante proyectos de infraestructura, apoyar la reconversión productiva de los que menos capacidad económica poseen, promover la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y elaborar medidas articuladas para combatir el proceso de exclusión. Lo cual presupone reintroducir en el corazón de la elaboración macroeconómica la cuestión de la equidad y no de disociarla *ex post* a través de una política social focalizada que trata de asegurar una *safety net* para los pobres, pero que en estas condiciones de concentración y desempleo no puede nunca terminar de dar abasto (efecto "ambulancia" de la política social).

Una concepción de equidad social está vinculada a la política fiscal, de ingresos y empleo, a un esfuerzo más compartido y al que contribuyan aquellos sectores que hasta ahora más se han beneficiado en este proceso, mediante un sistema tributario más progresivo, transferencias del sector de bienes no transables al de transables, de servicios al productivo, etc.

En segundo lugar, es preciso llevar a cabo una lucha en favor de la transparencia y en contra de la corrupción y la evasión. Esto implica como condición una mayor autonomía del Poder Judicial respecto del Ejecutivo, la puesta en marcha de las nuevas instituciones constitucionalizadas pero aún no reglamentadas, como el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura y la Ley de ética pública. Asimismo es necesario dar mayor profesionalidad y autonomía a los entes reguladores, pero no solo respecto de "la política", sino de los intereses que deben regular. Todo lo cual presupone una mayor decisión de sancionar la impunidad, de mejorar los controles y de llevar un estilo político más austero.

Esta reorientación de ser posible requeriría por lo menos de una elaboración de cuatro nuevos contratos:

a) **Con el sistema político**, en el sentido de que sin concretar una orientación más concertadora y consociativa en el sistema de partidos la posibilidad de reorientación del modelo no es viable. Sin una relación de fuerzas distinta entre política y economía, sin una ingeniería política de amplio consenso sobre unos diez puntos principales, la relación gobierno-oposición se transforma en un juego de suma-cero y en una cooptación del partido que llega al gobierno por el *establishment*. De esta manera, los gobiernos terminan subordinándose a los grupos económicos más concentrados y a sus demandas de corto plazo, sin poder redefinirlas en el horizonte temporal y sin poder hacer otra cosa que reproducir el desencanto. En el mejor de los casos se puede producir una disociación y competencia electoral entre "lo único posible", planteado en términos dilemáticos desde el Estado, y una propuesta polarizada pero que una vez en el gobierno reproduce con distinto estilo las mismas políticas económicas.

b) **Con el nuevo establishment local**, se trata de plantear otro juego con los grupos económicos principales haciendo hincapié en que la profundización del modelo va a agravar el problema social y con ello también va a verse afectada la competitividad internacional del conjunto de la economía y de la gobernabilidad del sistema político.[11] En una sociedad fragmentada y desigual y con mayor inseguridad, estas medidas van a conspirar en el mediano plazo contra el aumento de la competitividad sistémica. Es necesario, entonces, una negociación que apunte a reconocer la necesidad de una relación de mayor convergencia entre equidad y eficacia para mejorar la articulación a la economía globalizada, así como una mayor conciliación entre los intereses de la economía "virtual" (hoy dominante) y la "real" (agobiada por altas tasas de interés), de modo de lograr evitar no sólo la pérdida de competitividad sino también los riesgos que amenazan la misma gobernabilidad.

c) **Con los organismos internacionales de crédito** (FMI, Banco Mundial), mostrando la disociación que se produce entre la lucha proclamada por estas instituciones contra la pobreza y la corrupción y, a la vez, su apoyo dado a la profundización de las reformas estructurales. Estas últimas hacen a un creciente endeudamiento, aumento del desempleo y a la pérdida de apoyo político para el gobierno que las lleva a cabo, con lo cual se desplaza para adelante la resolución del problema, junto con el riesgo de

terminar haciendo de la "corrupción" -si bien importante-, una variable totalmente explicativa para resumir todos los problemas que van emergiendo.

Este diagnóstico deja de lado el hecho de que gran parte del Estado populista ya ha sido desmantelado, y de que muchos de los problemas que hoy se enfrentan no son adjudicables a la permanencia del mismo sino a las consecuencias de las reformas estructurales implementadas. Que si bien los parámetros de performance del anterior modelo de Estado pueden ser considerados deficitarios, en términos de transparencia, cooptación o escasa atención a los ciudadanos, no lo son en términos de desarrollo e integración social. De la misma manera, las metas modernizadoras, como la búsqueda de mejorar la educación como una de las claves para entrar exitosamente al siglo XXI, entran en contradicción con los recursos económicos disponibles e infraestructuras, siempre sujetos a la principal prioridad que es la de reducción del déficit. Produciéndose así una contradicción entre el modelo económico que se impulsa y las metas modernizadoras en las que tiende a legitimarse.

d) Y finalmente, un nuevo contrato con la **sociedad civil**, en el sentido de recuperar la credibilidad de la política con base en un contrato que posicione al Estado no ya en el rol mínimo de guardián del mercado, sino como eje de un nuevo pacto (luego del de estabilidad política democrática y el de estabilidad económica), el de la estabilidad social. No concibiendo al Estado con un rol dirigista y planificador, como en la anterior etapa, o del rol "mínimo" y sólo garantista del modelo neoliberal, sino como "catalizador", "promotor" de las energías de los distintos sectores, el privado, el público y el voluntario. Un pacto cuyo contenido sea una reelaborada preocupación por el bien común, vinculado ahora a la problemática de la **integración social**, y donde lo que está en juego es la reconstitución de alguna capacidad estatal de orientar el proceso social en su conjunto. Una perspectiva que apunte a recuperar el nivel del empleo, a alentar la corresponsabilidad con organizaciones de la sociedad civil, la subsidiariedad y la solidaridad. De este modo hacia el fin del milenio se podrían generar condiciones para la conformación de un círculo ahora de carácter virtuoso entre estas tres dimensiones: la reconstrucción de la credibilidad en lo político, el funcionamiento eficiente y competitivo de la economía y la mayor cohesión social.

Notas

[1] Ver de Roberto Martínez Nogueira, "La reforma del Estado en Argentina. La lógica política de su problemática organizacional", en Forges, Documento 25, Buenos Aires, 1993, pág. 1. La ley 23.696 de Reforma del Estado y la 23.697 de Emergencia Económica, más los Decretos de necesidad y urgencia, apuntaron a reducir la intervención del Estado en las áreas productivas, estableciendo las disposiciones para la privatización y participación del capital privado, suspensión de subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial cuya magnitud financiera representaba una buena parte del déficit fiscal.

[2] Se asiste a la emergencia de nuevas vinculaciones entre el ámbito estatal y las organizaciones de la sociedad civil que cuestionan los límites tradicionales que separaban las esferas pública y privada.

[3] Este cambio está desarrollado en Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural, Tesis Norma, FLACSO, Bs. As. 1995.

[4] Los decretos vinculados a la Racionalización del Estado apuntaron a la reducción del personal en tres etapas: recorte de estructuras administrativas, congelamiento de vacantes y reducción del empleo público, retiro voluntario y disolución de unidades, jubilación obligatoria, cambios de horarios, contratación y nuevo escalafón para el personal de la administración pública, denominado SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa).

[5] Para el Banco Mundial (1996), "se trata de desmantelar la estructura social del tradicional Estado Latinoamericano, incluyendo sus instituciones populistas, a la vez que inventando y construyendo en su lugar un Estado moderno, eficiente y administrativo". Si bien no cabe duda que lo primero está siendo logrado, no es tan claro que se esté en dirección a lo segundo.

[6] Ver el contraste con lo que sucede en la reforma del Estado europeo y el latinoamericano en Gosta Esping (1996).
[7] En 1996, la Argentina deberá lograr la refinanciación de los abultados pagos de la deuda externa para 1997, tiene vencimientos por 14.439 millones, 4800 de intereses y 9500 de amortización de capital (pagos por intereses de 5800 millones y vencimientos de capital por 7.500 millones).
[8] Para una perspectiva general de estos puntos ver de Méndez, José Luis, "¿Regresando al futuro? Posmodernidad y reforma del Estado en América Latina", en Revista del CLAD, núm. 6, julio de 1996
[9] Contribución de R. Lavagna para el "Encuentro Nacional para la elaboración de una Agenda de Gobernabilidad Democrática", PNUD, Senado de la Nación, Universidad de Buenos Aires, Senado de la Nación, Agosto de 1996, pág. 7-8
[10] Esta perspectiva ha sido desarrollada por Douglas North en Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York, Cambridge University Press, 1990
[11] En ese sentido es interesante observar la presencia de un nuevo clivaje en el establishment local, entre aquellos sectores industriales productivos en retroceso y los más vinculados a las posiciones del sistema financiero.

Bibliografía

BARBEITO, Alberto, C. y Lo Vuolo, Rubén, La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina, UNICEF-CIEPP-LOSADA, Buenos Aires, 1992

BONIFACIO, José, A., "La reforma del Estado y la modernización de la función pública en Argentina", INAP, 1995, (mimeo)

BRESSER Pereira, Luiz Carlos, "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State", en The Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, July, 1996

BURKI, Shahid Javed; Edwards, Sebastian, "Dismantling the populist state: the Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean", World Bank, Washington, D.C., June 1996

CAVAROZZI, Marcelo, "Transformaciones de la política en América Latina Contemporánea", Ponencia presentada en el XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, Caracas, Venezuela, 1994

CORREA, Enrique, "Perspectivas de la modernización del Estado y las políticas públicas en América Latina", ponencia presentada en la reunión de la UNESCO, "Estado, interdependencia y soberanía", Cartagena de Indias, 22-23 julio 1995

HELD, David, Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Stanford University Press, California, 1995

GARCÍA Delgado, Daniel, Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Tesis Norma FLACSO, Buenos Aires, 1994.

GOSTA Esping, "El futuro del Estado de Bienestar", Desarrollo Económico, núm, junio de 1996

KAPLAN, Marcos, "Teoría y realidad del Estado en América Latina", en CIEDLA, 1995

LAHERA, Eugenio, Cómo mejorar la gestión pública, CIEPLAN-FLACSO-FORO 90, Stgo. de Chile, 1993

LECHNER, Norbert, "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, núm. 7, Dic. 1995

LO VUOLO, Rubén, "Crisis del Estado de bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso", en S. Peñalva y A. Rofman (comp.), Desempleo estructural, pobreza y precariedad, Nueva Visión, Buenos Aires, 1996

LOZANO, Claudio, "Crisis del Estado-providente y reestructuración de la intervención pública", en S. Peñalva y A. Rofman (comp.) Desempleo estructural, pobreza y precariedad, Nueva Visión, Buenos Aires, 1996

MARTINEZ Nogueira, Roberto, "La reforma del Estado en Argentina: la lógica política de su desarrollo organizacional", en FORGES, Documento 25-93, Buenos Aires, 1993

MENDEZ, José Luis, "¿Regresando al futuro? Posmodernidad y reforma del Estado en América Latina", en Revista del CLAD, núm. 6, julio de 1996

MILLÁN Valenzuela, René, "De la difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social", en Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, México, núm. 6, junio de 1995

NORTH, Douglas, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York, Cambridge University Press, 1990

O´DONNELL, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", Desarrollo Económico, vol. 33, núm. 130, julio-setiembre 1993

ORLANSKY, Dora, "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993), en Ciclos, Vol. 4, núm. 7, 1994

STRANGE, Susan, "The Limits of Politics", en Government and Opposition, vol. 30, núm. 3, 1995

TOMASINI, Luciano, "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo", en El Príncipe, Revista de Ciencia Politica, setiembre-diciembre de 1995

ZULETA Puceiro, Enrique, "Los procesos de reforma del Estado y la temática del Control", Universidad de Buenos Aires, junio de 1994 (mimeo).

El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública [*]

Ignacio Pérez Salgado

I. Introducción

La cooperación técnica tanto bilateral como multilateral es un fenómeno que aparece al término de la Segunda Guerra Mundial. Aumentar la eficiencia y eficacia del aparato del Estado fue y es una genuina preocupación de los países en desarrollo. Por una parte, el Estado jugó, hasta la primera mitad de la década de los 70 (Drucker, 1990: 8) un rol clave en el desarrollo económico social tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados. Por otra parte, los países en vías de desarrollo necesitaban cooperación técnica para reformar el Estado, con el fin de poder cumplir con sus nuevas responsabilidades. Esta necesidad se hizo sentir, especialmente en las antiguas colonias francófonas y anglófonas de Africa y Asia.

II. Organizaciones que proporcionan cooperación técnica en la modernización del Estado y de la gestión pública

1. Las Naciones Unidas

En 1949 la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT). En 1959 el Fondo Especial de las Naciones Unidas (FENU) comenzó sus operaciones con un fondo inicial de 21 millones de dólares. En 1966, a través de la fusión del PAAT y del FENU, se estableció el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se constituyó en la principal fuente de financiación del Sistema de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

En la década de los 50 se estableció en el Secretariado de las Naciones Unidas y bajo la tuición del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la División de Administración Pública (DAP). El objetivo de la mencionada División fue proporcionar apoyo técnico -sustantivo en la jerga de las Naciones Unidas- a los proyectos financiados por el PNUD e implementados por la Oficina de Cooperación Técnica (OCT).

Posteriormente, con el establecimiento del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (DCTD), la DAP cambió su nombre por el de División de Administración para el Desarrollo (DAD), tratando de representar el nuevo enfoque que se le daba a la disciplina de la Administración Pública en los países en vías de desarrollo. Bajo esta misma racionalidad, en la actualidad la División ha adoptado el nombre de División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo. La DAD fue la única organización responsable -dentro del Sistema de las Naciones Unidas- encargada de proporcionar asistencia a los países en desarrollo en los campos de administración pública, administración municipal y finanzas públicas. Su cometido no fue nada fácil. En efecto, para implementar las recomendaciones de los expertos destinadas a mejorar la gestión del sector público, se requería de un fuerte apoyo político que en la mayoría de los casos era difícil de obtener. Por esta razón, la influencia de la DAD en llevar a la práctica las reformas propuestas por los expertos fue, por decirlo de alguna manera, limitada. A pesar de ello, la DAD tuvo un importante éxito en el establecimiento de instituciones regionales dedicadas a la investigación y capacitación en el campo de la administración pública tales como: el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con sede en Caracas, Venezuela, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), con sede en San José, Costa Rica y el Centro Africano para la Investigación y la Capacitación en Administración para el Desarrollo (CAFRAD), con sede en Tánger, Marruecos.

(*) Basado en la ponencia presentada a la segunda Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca, México 27-30 julio 1993.

En 1988 el PNUD estableció el Programa de Gerencia para el Desarrollo conocido por la sigla en inglés MDP (Management Development Programme), al que destinó un fondo de 60 millones de dólares. El MDP se estableció como una respuesta al convencimiento de que una eficiente y eficaz gestión de los recursos humanos y financieros del sector público de los países en desarrollo constituía una pre-condición para lograr un desarrollo humano sustentable y equitativo. El principal objetivo del MDP fue y es el de ayudar a los gobiernos a planificar e implementar programas estratégicos destinados a mejorar la gestión. El punto clave de la mencionada estrategia fue el de convencer a los gobiernos sobre la necesidad de implementar los programas recomendados por los expertos, que había sido uno de los puntos más débiles de la estrategia de la División de Administración para el Desarrollo (DAD) de las Naciones Unidas. El MDP comenzó sus operaciones a fines de 1988, y en octubre de 1991, más de 90 gobiernos de los países en desarrollo habían solicitado su apoyo, y se habían aprobado proyectos en 47 países. Aparentemente su implementación está enfrentando problemas muy similares a los programas de la División de Administración para el Desarrollo (DAD) de las Naciones Unidas, siendo la principal dificultad la no implementación de las reformas consideradas necesarias para mejorar la formulación e implementación de las políticas públicas, por parte de las autoridades del país recipiente.

En el curso de la presente década, el concepto de Gerencia Pública se ha vinculado con el de Gobernabilidad. El PNUD y otros organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial han hecho importantes contribuciones a este nuevo enfoque. Al respecto un documento del PNUD fechado en junio de 1994, nos dice: "Gobernabilidad considerada como la gerencia de los asuntos de una nación, es un concepto más amplio que ambos: gobierno y gerencia del sector público". De acuerdo con el mencionado documento, el concepto de Gobernabilidad, puede contener los siguientes aspectos: a) Gobierno central y local,
b) Instituciones públicas como el poder judicial y el parlamento y c) Sociedad civil.

Agrega que, "Se espera que el Gobierno permita en vez de controlar, facilite en vez de interferir. En suma, el aparato del Estado no será requerido para gerenciar per se, sino para gerenciar mejor y diferente".

Por otra parte, uno de los documentos centrales de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, sobre "Cooperación Política para la Gobernabilidad Democrática" fue preparado por el PNUD. En él se abordan temas tales como: la descentralización del Estado, las reformas en la administración de justicia, cambios institucionales, la reforma de los partidos políticos y la lucha contra la corrupción.

Todo este proceso ha dado lugar a cambios organizacionales en el PNUD como el establecimiento de la División de Gerencia para el Desarrollo y Gobernabilidad (Management Development and Governance Division).

2. El Banco Mundial

El interés del Banco Mundial por la reforma del sector público comienza en la década de los 80. El Informe Anual sobre el Desarrollo (World Development Report), correspondiente a 1983, estuvo dedicado al tema de Gestión para el Desarrollo. El Informe aborda aspectos tales como: eficiencia, rol del Estado, gestión de las empresas públicas, administración de personal y gestión de programas y proyectos. De acuerdo con Baum y Tolbert (1985: 507) entre los años 1980 y 1984, el Banco Mundial abordó problemas relacionados con la administración pública en diecisiete países mediante una combinación de estudios dirigidos a realizar diagnósticos del sector público y a la implementación de programas de asistencia técnica. El punto de vista utilizado por el Banco se apartó del enfoque de gestión del sector público para introducir el concepto de gobernabilidad, que comprende tanto la dimensión técnica como la política. A pesar de la importancia de una gestión eficiente y eficaz cuando se trata de implementar programas y proyectos, se puede considerar al Banco Mundial como un recién

llegado al campo de la gestión. Pero una vez que la decisión fue tomada, el Banco asumió un papel de líder asignando importantes recursos destinados a mejorar la gestión del sector público. Recursos que fueron canalizados mediante préstamos de ajuste estructural y sectorial que tenían un componente de asistencia técnica o, en su defecto, a través de préstamos dedicados exclusivamente a la asistencia técnica. Las áreas de concentración fueron: mejoramiento de la gestión de las finanzas públicas y de las empresas públicas y la reforma del servicio civil (CLAD, 1992: 106 y 16).

Sin perjuicio de lo anterior, la infraestructura necesaria para continuar con la mejora de la gestión del sector público, una vez que el Banco finalizara su participación directa, no fue siempre establecida. En realidad se puede decir que el desarrollo institucional (*institution building*) ha sido uno de los puntos más débiles de la cooperación técnica en el campo de la administración pública.

En la década de los 90 el Banco Mundial comienza a poner especial énfasis en el tema de la gobernabilidad y su relación con el servicio civil, la organización del sector público y la descentralización. Con motivo de la Cumbre Iberoamericana que tuvo lugar en Santiago de Chile en noviembre de 1996, el Banco preparó un documento, bajo el título: ¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?, en el que establece la política de la institución con respecto a los estudios, investigaciones y proyectos que financia en América Latina y el Caribe. Allí considera que abordar el tema del Estado exclusivamente desde el punto de vista de su tamaño no es suficiente. Por ello sostiene que es necesario desarrollar nuevas modalidades de relación del Estado con el mercado, las comunidades locales y la sociedad civil.

El citado documento hace referencia al pensamiento imperante en la década de los 80 sobre el papel del Estado. De acuerdo con él, la acción del Estado era obstructiva y negativa para el desarrollo y, por lo tanto, todo lo que había que hacer era achicarlo y limitar al máximo su acción sacándolo de la actividad económica y concentrándolo en la seguridad interna y externa de las naciones. Sin embargo, las experiencias recogidas en la década de los 80, sostiene el Banco, dejaron como enseñanza que el Estado tiene un importante papel que cumplir en la provisión de bienes y servicios públicos, en asegurar la estabilidad macroeconómica, en garantizar la equidad y la protección ambiental. De acuerdo con el Banco Mundial, el nuevo Estado que se está plasmando en América Latina y el Caribe es un Estado más calificado y más fuerte aunque no tan grande como su antecesor. Al respecto es interesante señalar que el tema del Estado fuerte, independientemente de su tamaño ya fue planteado en la década de los 80 (Pérez Salgado, Kliksberg, 1985: 39). Este Estado está más orientado hacia el diseño y ejecución de políticas, reglamentos, supervisión de los mercados y desarrollo de alianzas con las comunidades locales y organizaciones no gubernamentales que a la directa o exclusiva provisión de bienes y servicios. Asimismo está comprometido con el problema de la desigualdad, la reducción de la pobreza y los problemas de los grupos vulnerables, a la vez que tiene un papel en la construcción de espacios económicos más amplios, como lo son el Tratado de Libre Comercio, el Mercosur, el Caricom y el Pacto Andino.

En el contexto expuesto, el Banco Mundial ha concentrado su acción sobre la reforma del Estado en los siguientes aspectos: descentralización, reforma de la administración pública y la reforma del sistema de administración de justicia.

La descentralización es considerada como un instrumento idóneo para obtener servicios más eficientes, lograr una amplia participación cívica en las instituciones públicas y mejorar la confianza de la ciudadanía en el gobierno. El enfoque sobre la reforma de la administración pública se orienta a poner énfasis en situaciones específicas, abandonando las soluciones automáticas. El cumplimiento de la ley es un elemento crítico para el desarrollo económico y social, por lo tanto se necesita un poder judicial eficiente y eficaz. Por ello, la reforma judicial deberá considerar aspectos tales como: establecimiento de la carrera judicial, mejora de las remuneraciones y cooperación de los jueces con profesionales de otras disciplinas y otros actores del sector.

3. La Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de los Estados Unidos (USAID)

La Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID) fue establecida en 1961 con la aprobación del Acta de Asistencia al Exterior (Foreign Asistance Act). Desde el punto de vista institucional, la USAID absorbió la Administración de Cooperación Internacional (International Cooperation Administration, ICA), y el Fondo de Préstamos para el Desarrollo (Development Loan Fund). Los Estados Unidos jugaron un importante papel en el desarrollo de la cooperación técnica en los años 50 y 60. A comienzos de los años 60, los Estados Unidos contribuían con el 50% de la ayuda total al desarrollo proporcionada por el Comité de Asistencia al Desarrollo (Development Assistance Committee, DAC) (Browne, 1990: 25).

La USAID cumplió una actividad intensa en el campo de la administración pública. Gracias a su apoyo, se llevaron a cabo importantes reformas que contribuyeron a aumentar la eficiencia del sector público a través de: i) el establecimiento de oficinas de organización y métodos; ii) la implementación de las técnicas de presupuesto por programa y c) el establecimiento de oficinas de personal o servicio civil. En los últimos años, como consecuencia de la reducción de sus presupuestos y de que los países de América Latina han alcanzado mayores niveles de ingreso, la USAID ha cerrado algunas de sus oficinas en países de América Latina, como en Chile y Uruguay, y recientemente el Congreso de los Estados Unidos (mayo de 1996), ha realizado recortes adicionales al presupuesto de ayuda externa.

4. Otros donantes

Otras organizaciones nacionales e internacionales han realizado importantes aportes a la modernización del Estado y de la gestión pública. Entre ellas podemos mencionar: la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las Fundaciones Ford y Rockefeller, la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI) y los Gobiernos del Reino Unido y Francia.

La OEA ha tenido una activa participación en el campo de la formación mediante el establecimiento de centros de capacitación en las especialidades de administración pública y administración de impuestos. Por otra parte, la organización ha participado en las misiones conjuntas del BID y las Naciones Unidas que formularon programas para el desarrollo económico y social de los países de América Latina, en los que se incluyeron propuestas concretas para la organización del sector público. Desde fines de la década de los 80, el BID participa conjuntamente con el Banco Mundial en los esfuerzos de reforma de programas del sector público, como en el caso de Argentina, donde el Préstamo para la Reforma del Sector Público (Public Sector Reform Loan) ha sido cofinanciado por ambos organismos.

En los años 50 y 60, la Fundación Ford y la Fundación Rockefeller han concentrado sus actividades en el desarrollo institucional, mediante la implementación de programas destinados al establecimiento de institutos de administración y gestión pública.

Los gobiernos de Francia, el Reino Unido y España también han desarrollado una importante labor de asistencia a países en desarrollo de Africa y América Latina.

En efecto, el gobierno francés estableció el Instituto Internacional de Administración Pública (Institut International d'Administration Publique, IIAP) destinado a la capacitación de los funcionarios superiores de países en desarrollo de Africa, Asia, América Latina y el Medio Oriente. Al mismo tiempo, a través de su programa de cooperación técnica, Francia ayudó a sus ex-colonias y en general a los países francófonos a establecer el Servicio Civil (Fonction Publique) y las Escuelas Nacionales de Administración, inspiradas en la ENA (Ecole Nationale d'Administration). Al respecto Guerrero (1992: 9) señala: "La tradición francesa ha inspirado la reproducción de la famosa Escuela Nacional de Administración -ENA- en varios de los países que antaño fueron sus dominios coloniales, pero también

ha influido en otros que no lo fueron: Burundi, Guinea, Camerún, Zaire, República Khemere, Gabón, Haití (aquí se denomina Instituto Nacional de Administración), Costa de Marfil, Burkina Faso, Canadá (además de la Escuela Nacional de Administración Pública de Quebec), Mali, Marruecos, República Centroafricana, Mauritania, Isla Mauricio, Níger, Senegal, Chad, Togo, Túnez y Argelia."

Por su parte, el gobierno del Reino Unido, a través de la Agencia para el Desarrollo de Ultramar (Overseas Development Agency, ODA), ha prestado cooperación tanto a los países anglófonos de Africa como del Caribe para el establecimiento del Servicio Civil y Centros de Capacitación de Funcionarios (Administrative Staff Colleges).

Finalmente, España comenzó en la década de los 80 un programa destinado a prestar asistencia a los países de América Latina para mejorar la gestión del sector público. En este marco, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), conjuntamente con el PNUD y el CLAD, establecieron la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP). Esta Red operó con la participación de cuarenta instituciones de América Latina y España en 21 países. Como su nombre lo indica, su objeto fue el desarrollo de la enseñanza y la investigación en gerencia pública, a través de: i) el intercambio de documentación; ii) la promoción e implementación de proyectos de investigación y cooperación técnica y iii) el estímulo a la cooperación entre el sector público y el sistema universitario a través de reuniones y concursos de investigación en gerencia pública.

III. Enfoques de la cooperación técnica internacional para la modernización del Estado y de la gestión pública

Al hacer una revisión de la cooperación técnica proporcionada por las agencias multilaterales y bilaterales a los países en desarrollo, se puede sostener que los enfoques utilizados no fueron necesariamente el resultado de una determinada estrategia destinada a mejorar la gerencia del sector público. Ellos respondieron más que nada a situaciones que se presentaban en los países que solicitaban la cooperación. Entre ellas:

a) Las demandas específicas de los países que solicitaban la asistencia.
b) La experiencia y formación académica de los expertos que se reclutaban para la implementación de los proyectos.
c) El desarrollo de la disciplina de la administración pública en el país o región que solicitaba la cooperación técnica.
d) La filosofía del país o agencia que proporcionaba la cooperación, y
e) La necesidad de ensayar nuevos enfoques, cuando los utilizados habían fracasado.

En el caso de los países anglófonos y francófonos de Africa, Asia, el Caribe y Medio Oriente, éstos adoptaron los modelos de sus metrópolis en la organización de la estructura del Estado, las políticas de personal y el desarrollo de los Centros de Capacitación. En el caso de América Latina, los países adoptaron diferentes enfoques, de acuerdo con las circunstancias particulares de un determinado país en un momento dado.

Al tratar de hacer una clasificación de los diferentes enfoques utilizados, en especial en los países latinoamericanos, es posible distinguir entre enfoques sectoriales y enfoques globales. Cada uno de ellos, a la vez, admite distintos focos como se expone a continuación:

1. Enfoques sectoriales

Bajo este epígrafe, se incluyen los enfoques de reforma del sector público que intentan aumentar la eficiencia o introducir racionalidad en las políticas de personal, introduciendo innovaciones que permitan el mejoramiento de los denominados sistemas de apoyo tales como: administración de personal, organización y métodos, presupuesto, compras y suministros y contabilidad. Estos enfoques

ponen énfasis en las técnicas que se utilizan para lograr el cumplimiento de los objetivos del sector público con el mínimo de costo y de consecuencias imprevistas.

a. Mejora de la eficiencia o productividad

El principio fundamental de este enfoque, es la creencia que la ineficiencia del sector público se debe al excesivo número de leyes, procedimientos y reglamentos que enmarcan el proceso decisorio Por lo tanto, simplificando o eliminando algunas de estas leyes, procedimientos y reglamentos, existe la posibilidad de reducir los insumos humanos, financieros y materiales necesarios para alcanzar un determinado objetivo, incrementando así la eficiencia o productividad. La estrategia recomendada por los expertos internacionales que favorecieron este enfoque, fue la del establecimiento de unidades organizacionales destinadas a mejorar los sistemas, procedimientos y métodos administrativos, que trataron de desarrollar metodologías destinadas a la resolución de los problemas de eficiencia en el sector público.

Con el fin de implementar la estrategia se creó lo que se dio en llamar el "Sistema de Organización y Métodos". La cabeza del "sistema" estaba constituida por las Oficinas Centrales de Organización y Métodos al nivel de la Presidencia de la República, Oficina del Primer Ministro o Ministerio de Hacienda. Para completar el "sistema" se establecieron Oficinas Sectoriales en los ministerios o servicios descentralizados.

Este enfoque tuvo un gran auge en los años 50 y 60 y aún a principios de los 70. El modelo que se aplicó fue el de los países anglosajones, modelo que desafortunadamente se traspasó en forma acrítica y que en definitiva se transformó en otra instancia más del proceso decisorio. Es decir, no sólo no sirvió para simplificar los procedimientos y métodos, sino que en muchos casos los complicó más. El formalismo utilizado en la implementación de este enfoque, queda claramente reflejado en algunos de los informes sobre el progreso de la eficiencia en el sector público, en los que ésta se medía por el aumento del número de oficinas de organización y métodos en un determinado período.

En los 70 se desarrolló una nueva estrategia bajo el liderazgo de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas. La misma consistió básicamente en reemplazar el abordaje formal utilizado hasta ese momento, por un enfoque situacional, en el que es necesario tomar en cuenta el entorno en el que las organizaciones públicas operan. Con el fin de implementarlo, se consideró necesario introducir cambios en los criterios para reclutar especialistas. Los expertos en organización y métodos y administración de personal, fueron reemplazados por expertos con formación en ciencias sociales cercanas a la administración pública tales como: sociología, ciencia política, economía y psicología social (Pérez Salgado, 1984). En cierto modo, la nueva estrategia desarrollada siguió la llevada a cabo por las escuelas de administración de negocios de los Estados Unidos durante la década de los años 50. La mayoría de los gobiernos, en especial en América Latina, tomaron conciencia de la necesidad de introducir cambios de este tenor en sus enfoques. Por ejemplo, así lo reconoció el Presidente Echeverría de México cuando al asumir la presidencia en diciembre de 1970, manifiesta que "... más que cambios estructurales formales, el país requería un cambio en las actitudes" (Leemans, 1977: 210).

b. Reforma presupuestaria

Analizamos el tema de la reforma presupuestaria en forma separada, debido a que a pesar que ésta es contemporánea del enfoque de organización y métodos en cuanto a su relación con la mejora de la eficiencia, tuvo un desarrollo completamente autónomo. En realidad se dio el hecho bien curioso de que a pesar que los objetivos de los enfoques de la reforma presupuestaria y del mejoramiento de la eficiencia eran muy similares, los expertos actuaron en forma separada sin ningún tipo de coordinación.

La reforma presupuestaria consistió básicamente en introducir el presupuesto por programas y actividades. La cooperación técnica internacional a través de la AID, la OEA y la ONU, tuvo un importante rol en este cometido. Esta técnica tuvo su origen en los Estados Unidos, y fue aplicada con éxito en el Departamento (Ministerio)de Defensa de ese país (Mc Namara, 1995: 23). El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), fue la institución que asumió el liderazgo en América Latina para implementar el presupuesto por programas y actividades, que consistió fundamentalmente en aplicar al sector público el sistema de costos estándar, de tal forma de poder establecer el costo de las funciones y los programas del gobierno.

En América Latina el presupuesto por programas fue aplicado en la mayoría de los países de la Región, entre ellos Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y los países del Istmo Centroamericano. Uno de los expertos más destacados del ILPES, Martner (1979) afirma que: "Los administradores encontraron en el sistema un medio racional de justificar detalladamente sus actividades y mostrar su contribución a la comunidad. Los economistas vieron en él un método de reducir el desperdicio de los recursos gubernamentales y de maximizar los resultados logrando una movilización expedita de los medios en función de los fines trazados. Los ciudadanos fueron seducidos por la posibilidad de introducir economías que el sistema representa y un medio de ver rebajada su carga tributaria. El gobierno encontró en el sistema grandes ventajas para conocer a fondo los diversos programas que impulsa para fijar prioridades, para evitar duplicaciones y para hacer economía en los gastos".

Por otra parte, uno de los expertos de la OEA, Ward (1974: 34) considera que el clima era adverso: "La implantación del presupuesto por programas en América Latina fue un proceso que se inició en condiciones totalmente desfavorables, ya que hasta la fecha ha recibido un apoyo mínimo de los órganos de planificación y muy pocas facilidades dentro del marco legal-administrativo del Estado".

En realidad, los primeros esfuerzos para implementar la técnica de presupuesto por programas estuvieron orientados a introducir modificaciones en las estructuras y en los procedimientos. Para el desarrollo de esta tarea se asignaron importantes recursos. Pero, como consecuencia del abordaje utilizado, la implementación no pudo ir más allá de la etapa metodológica-formal. Igual que en el caso del enfoque de organización y métodos, el presupuesto por programa fue utilizado básicamente como un instrumento de racionalización. La técnica de presupuesto por programa, al igual que ha sucedido con otras técnicas gerenciales, no fue utilizada como una herramienta para los procesos decisionales y de control. Situación agravada por la ausencia de una real coordinación entre los procesos de planificación y presupuesto. Esto debido a que en la mayoría de los países de América Latina, los Ministerios u Oficinas de Planificación no tenían una real injerencia en el proceso presupuestario que era dominio de los Ministerios de Hacienda, aun en aquellos casos en que el Ministerio u Oficina agregaba al nombre "Planificación" el apellido "Presupuesto". Quizá el único caso, en que la coordinación entre planificación y presupuesto tuvo lugar fue México, en el período de existencia de la Secretaría (Ministerio) de Programación y Presupuesto (Presidencias de López Portillo y Miguel de la Madrid).

El proceso de implementación de la técnica de presupuesto por programas fue improvisado y a veces indiscriminado. Improvisado porque los necesarios cambios en el sistema contable nunca se llevaron a cabo. Indiscriminado porque los expertos intentaron implementar el sistema en todo el sector público, incluidas las empresas públicas.

c. Modernización de la maquinaria administrativa

La modernización de la maquinaria administrativa ha sido y es de una alta prioridad en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública. Aunque reconocemos que la palabra

modernización es bastante ambigua, se podría decir que modernizar podría entenderse como adaptarse a las prácticas, estándares o gustos del presente. Esto significa que tenemos necesidad de adaptar la maquinaria administrativa a las nuevas realidades de acuerdo con las demandas del gobierno y de la sociedad. La palabra modernización comenzó a ser utilizada en los años 70, al menos en América Latina, para denominar a los proyectos de reforma administrativa apoyados por la cooperación técnica internacional, en especial la de las Naciones Unidas. Se trataba de internalizar la idea de que los proyectos debían utilizar enfoques modernos para mejorar la eficiencia del gobierno. De aquí que la denominación usual de estos proyectos, al menos en América Latina, era la de "Modernización de la Gestión del Sector Público", cuya racionalidad, a grandes rasgos, se puede resumir como sigue:

a) Aplicar el enfoque de resolución de problemas en el corto plazo, reconociendo que la reforma administrativa como tal, es un objetivo de largo plazo.

b) Desarrollar en las organizaciones del sector público su propia capacidad para el cambio; y

c) Abordar los problemas de gestión del sector público con un enfoque totalizador, utilizando para ello no solamente la disciplina de la administración pública como tal, sino también apelando a otras disciplinas, especialmente del campo de las ciencias sociales, tales como sociología, psicología, economía y ciencia política.

d. Profesionalización del Servicio Civil

La profesionalización del Servicio Civil ha sido uno de los objetivos permanentes de los programas de reforma del Estado y de su administración en los países en desarrollo. Las diferentes agencias de cooperación técnica le han asignado una alta prioridad. Sin embargo, como ha sucedido con otras áreas de las reformas administrativas, los países desarrollados -especialmente Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos- han tratado de exportar sus particulares enfoques en administración del personal público a los países en desarrollo.

En los países francófonos de Africa el organismo encargado de los asuntos de personal, recibe la denominación de Dirección de la Función Pública (Direction de la Fonction Publique), y el organismo de capacitación de los funcionarios de nivel superior recibe la denominación de Escuela Nacional de Administración (Ecole Nationale d'Administration, ENA), siguiendo el modelo del ex-poder colonial.

En los países anglófonos de Africa y el Caribe, la unidad encargada del personal público, se denomina Dirección del Servicio Civil u Oficina del Servicio Civil (Directorate of Civil Service o Civil Service Office). A su vez el centro de capacitación de los funcionarios públicos recibe la denominación de Administrative Staff College o Civil Service College, siguiendo el modelo británico.

En el caso de los países de América Latina, es interesante consignar que la denominación más autóctona de administración de personal fue convertida en servicio civil debido a la influencia anglosajona. Por su parte, el centro destinado a la capacitación del personal superior de la administración pública fue denominado Escuela Nacional o Superior de Administración Pública, siguiendo el modelo francés. Así, en los años 60 y 70, con la asistencia de las Naciones Unidas y de la cooperación bilateral, la mayoría de los países de América Latina establecieron escuelas e institutos de administración pública. Entre ellos se pueden mencionar: la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia, que contó con la asistencia de la ENA de Francia y las Naciones Unidas; la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Perú, que contó con la asistencia de las Naciones Unidas, posteriormente transformada en Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela y los Institutos Nacionales de Administración Pública (INAPs) de Argentina, Guatemala y Nicaragua.

La estrategia desarrollada por la cooperación técnica en América Latina, tuvo un enfoque eminentemente legal siguiendo la cultura administrativa imperante en la región, en el sentido que lo más importante era asegurarse que las decisiones en el sector público se ajustaran a derecho, independientemente de si eran eficientes o no. En este sentido se llevaron a cabo todas las formalidades

destinadas a promulgar la ley del Servicio Civil y establecer la respectiva Oficina de Servicio Civil o Personal para administrar la ley. Desafortunadamente este enfoque no tuvo ningún impacto en el mejoramiento de los sistemas de personal. Así América Latina imitó las formalidades, pero nunca implementó una estrategia como la seguida, por ejemplo, en los Estados Unidos, en donde ya en 1883 el Presidente Arthur firmó la Pendleton Act creando, mediante el establecimiento de la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos (U.S. Civil Service Commission), el sistema del mérito y a pesar de ello, fueron necesarios 76 años para que el 85.5% de los empleados públicos norteamericanos formaran parte de dicho sistema (Shafritz, 1992). En América Latina se han llevado a cabo importantes esfuerzos para incluir a la mayor parte de los servidores públicos en el servicio civil. No obstante, el sistema del "botín político" sigue dominando el reclutamiento del personal público en la mayoría de los países de la región.

Dadas las dificultades existentes para implantar el sistema de mérito, la estrategia indicada pareciera ser la de llevar a cabo la reforma del servicio civil en los niveles superiores de la administración del Estado, como primera etapa de una profunda reforma del servicio civil en América Latina.

2. Enfoques globales

Bajo este epígrafe se incluyen aquellos esfuerzos llevados a cabo por la cooperación técnica internacional con el fin de: a) Cooperar en los esfuerzos realizados por distintos países para llevar a cabo grandes reformas administrativa; b) Participar en los procesos de desarrollo institucional; y c) Apoyar procesos de reforma que aborden, no solamente los aspectos gerenciales de los gobiernos, sino que también consideren los aspectos políticos, tratando de establecer un balance entre enfoques políticos y enfoques burocráticos.

a. Reformas administrativas globales

Las grandes reformas administrativas, si bien contaron en la mayoría de los casos con la cooperación de organismos internacionales o de agencias nacionales, estuvieron basadas en esfuerzos realizados por los respectivos países y por lo tanto su éxito o fracaso dependió fundamentalmente de factores internos.

Sin perjuicio de lo anterior, la cooperación internacional constituyó una importante fuente de ideas y asistencia, en especial para proporcionar un enfoque comparativo en conceptos, estrategias y tácticas.

En primer término, la División de Administración Pública (DAP) de las Naciones Unidas proporcionó asistencia en la formulación e implementación de programas de reforma administrativa, ayudando a los respectivos gobiernos a obtener antecedentes de experiencias similares llevadas a cabo en otros países mediante la recolección, análisis e intercambio de información.

En segundo lugar, la cooperación técnica bilateral ayudó en la implementación de programas de reforma administrativa apoyados por las ex-metrópolis, en los países que alcanzaron su independencia después de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, tanto el Reino Unido como Francia, proporcionaron asistencia técnica para el desarrollo de reformas administrativas globales en sus ex-colonias.

Como grandes reformas se entendieron aquellos esfuerzos destinados a inducir cambios fundamentales en la administración pública con la idea de alcanzar mejoras sustanciales en la capacidad administrativa. Sin embargo, en muchos casos, las grandes reformas administrativas tuvieron un enfoque básicamente formal, reduciéndose a introducir cambios en las leyes, regulaciones, organigramas y al establecimiento de organismos a cargo de los programas de reforma administrativa. En muchos casos, estos programas de reforma administrativa obedecían más bien a modas o recomendaciones de ciertos especialistas, que a un detenido análisis de cada realidad nacional.

Por lo expuesto, creemos que para que una reforma administrativa de carácter global se lleve a cabo en un determinado país, debe obedecer a factores como los que a continuación se indican:
a) Cambios políticos importantes,
b) Cambios en las funciones del Estado,
c) Cambios en las tecnologías gerenciales, y
d) Cambios de carácter valórico.

Además de considerar los elementos mencionados para la formulación del programa de reforma, deberá reflexionarse sobre la estrategia para implementarlo. Estrategia que deberá considerar factores como los siguientes:
a) El entorno social y cultural,
b) El apoyo con que cuenta el programa tanto en el liderazgo político como gerencial,
c) La existencia dentro del gobierno de un núcleo de personas con mentalidad innovadora dedicadas al esfuerzo de implementar las reformas, y
d) La existencia de una maquinaria administrativa apropiada.

La reforma administrativa constituye tanto una empresa técnica como política. Por esta razón, los objetivos de todo esfuerzo de reforma administrativa deben tomar en cuenta las realidades políticas. El objetivo principal de los esfuerzos de reforma requiere estar encaminado al desarrollo de mejores capacidades tanto administrativas como gerenciales para alcanzar los grandes objetivos nacionales.

Durante la década de los 70 y principios de la década de los 80, la cooperación técnica internacional apoyó de preferencia los programas de reforma administrativa que tuvieran un enfoque comprehensivo y que por lo tanto cubrieran los distintos sectores de la administración pública, incluyendo: maquinaria administrativa de gobierno, servicio civil, sistema presupuestario y administración financiera, planificación administrativa, empresas públicas y administración regional y local.

En otras ocasiones, los programas de las grandes reformas administrativas utilizaron estrategias selectivas, comenzando con uno o dos sectores que tuvieran impacto en los demás.

La efectiva implementación de los programas de reforma administrativa ha constituido una difícil tarea para la cooperación técnica internacional. Independientemente del diseño de los programas y del nivel de los expertos, el éxito dependía en gran parte de su aceptación no sólo de parte de las autoridades políticas, sino también de las instituciones afectadas por la reforma. Por otra parte, para que la reforma tenga éxito, ésta debe ser internalizada y esto es algo que tiene básicamente que ver con valores. En muchos casos este factor valórico no ha sido tomado en consideración.

b. Desarrollo Institucional

En la misma época en que los programas de reforma administrativa fueron lanzados, los países en desarrollo estaban tratando de crear su propia capacidad para la formación o desarrollo de instituciones, siempre con el apoyo de la cooperación técnica internacional. La importancia de esto es señalado por Lagos (1993: 183): "porque no se trata de efectuar una reforma del Estado que pronto corra el riesgo de anquilosarse nuevamente, sino de lo que se trata es de incorporar a su estructura una capacidad de innovación institucional permanente"

Este proceso de institucionalización adoptó diferentes formas, pero básicamente se concentró en el establecimiento de organizaciones tales como: institutos de administración pública, oficinas de modernización de la gestión pública, comisiones de administración pública y desde luego, los organismos regionales como el CLAD, el ICAP y el CAFRAD.

Los centros o institutos de formación y capacitación fueron considerados como vehículos relevantes para la diseminación de las nuevas técnicas y herramientas gerenciales. También fueron considerados como instrumentos poderosos, no solamente para expandir el conocimiento administrativo, sino para dar a conocer las mejoras que era necesario introducir en el sistema

administrativo. No hay ninguna duda que los institutos tuvieron un relativo éxito en la diseminación de las nuevas técnicas y herramientas, pero en muchos casos fracasaron en su intento de mejorar esos sistemas.

Los organismos encargados de la reforma necesitan cierto grado de autonomía, si no se quiere ver amenazada su tarea por las normas y limitaciones características de las administraciones públicas de los países en vías de desarrollo. Por ello, a menudo adoptan la forma de organismos independientes. Esta autonomía no siempre ha sido efectiva, ya que a veces es solamente legal y formal de acuerdo con la cultura organizacional de los países en desarrollo, en especial los latinoamericanos. Por ésta y otras razones, el proceso de desarrollo institucional no tuvo el éxito esperado, ya que no fue capaz de promover dentro de la maquinaria administrativa del gobierno, su propia capacidad para mejorar la gestión del sector público.

La gestión pública está adquiriendo cada vez mayor importancia. Existe conciencia generalizada que la posibilidad de mejorar la gestión del sector privado y por lo tanto su eficiencia, descansa en gran medida en el mejoramiento de la gestión del sector público. A veces el mejoramiento de la gestión está relacionada solamente con las instituciones que tienen que ver con programas de capacitación o con reformas administrativas. Este es un error fundamental que ocurre con frecuencia. La responsabilidad por el mejoramiento de la gestión del sector público cae bajo la responsabilidad de la administración como un todo, liderada por un determinado organismo de la administración como puede ser la Oficina de Presupuesto, el Ministerio de Hacienda o la Comisión de Reforma de la Gestión. En realidad habría que subrayar que, independientemente de los organismos que se puedan crear y del aporte que puedan realizar, el éxito de cualquier programa de mejoramiento del sector público descansa en la capacidad que tenga éste para inducir el cambio.

c. Reforma del Estado

La reforma del Estado es un nuevo enfoque relacionado con la gestión del sector público, desarrollado en América Latina a mediados de la década de los 80.

Una reforma integral del Estado debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

i) Reformulación de la organización del Estado.
ii) Redefinición del papel de las organizaciones públicas en la sociedad.
iii) Mejoramiento de las actividades operacionales del Estado y del sector público.
iv) Coordinación con los aspectos sustantivos de las políticas públicas.
v) Descentralización.
vi) Profesionalización del servicio civil.
vii) Desarrollo de los gobiernos municipales.
viii) Redefinición del papel de las organizaciones sociales y de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado.

Tal vez uno de los casos más interesantes de la participación de la cooperación técnica internacional en la reforma del Estado sea el caso de Venezuela, donde el CLAD -proyecto conjunto de los gobiernos latinoamericanos y España- y el PNUD, que tiene su sede en el mencionado país han proporcionado asistencia técnica a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

La COPRE (Blanco, 1988) se formó en 1984, cuando el Presidente de la República de la época, nombró -en carácter de comisionados presidenciales- a representantes de diferentes grupos de la sociedad (partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, fuerzas armadas y universidades), como integrantes de la Comisión. La participación de personalidades representativas de distintos sectores sociales e institucionales constituyó un elemento clave para enfocar la reforma como un proceso político, pero teniendo en cuenta por supuesto el proceso gerencial. Como consecuencia de lo anterior, la Comisión logró tanto eficacia como legitimidad y, en ese sentido, fue capaz de influenciar las relaciones de poder dentro del Estado.

Concebir la reforma del Estado como un proceso político, constituye un enfoque sustancialmente distinto de aquellos que tratan de introducir cambios gerenciales o legales. En la reforma del Estado, la modernización administrativa y el establecimiento de nuevas reglas y regulaciones deben ser considerados, pero teniendo presente que sólo mediante la rearticulación política de la sociedad, es posible alcanzar los objetivos de la reforma.

La COPRE ha contado para desarrollar su labor con la asistencia de un secretariado ejecutivo. Algunos países latinoamericanos siguieron con gran interés la experiencia de COPRE y trataron en su momento de desarrollar el mismo enfoque, como en los casos de Argentina y Colombia. Es necesario subrayar que la reforma del Estado no se puede concebir como un proceso agregado de transformación. Por el contrario, debe constituir un proceso de cambios continuos en la sociedad, con el fin de poder alcanzar una nueva cultura organizacional.

IV. A manera de conclusión

En el desarrollo de este trabajo hemos hecho un recuento de los esfuerzos realizados por los países en desarrollo, con el concurso de la cooperación técnica internacional, tanto bilateral como multilateral, destinados a mejorar la eficiencia y eficacia del Estado y modernizar sus estructuras. Al mismo tiempo hemos tratado de evaluar sus resultados poniendo especial énfasis en las demandas de los ciudadanos.

En el desarrollo de los Programas de Cooperación Técnica desde sus inicios a fines de la Segunda Guerra Mundial hasta la época actual, los países han ido aumentando su participación tanto en la formulación de programas y proyectos como en su implementación. Esto ha sido el resultado de dos situaciones:

a) El aumento de la capacidad de los países para hacerse responsables por la cooperación técnica.
b) La mayor participación de los países tanto en la financiación directa de programas y proyectos a través del sistema de costos compartidos, como en la implementación directa de programas y proyectos mediante el concurso de expertos nacionales del país recipiente de la cooperación técnica.

Todos los esfuerzos realizados han culminado con: a) la introducción en el sector público de las últimas técnicas gerenciales desarrolladas en el sector privado, tales como la gerencia de la calidad total (TQM) (Carr & Littman, 1991 y Cohen y Brand, 1993) y la reingeniería (Halachmi, 1995), coronada por el libro de Osborne y Gaebler (1994), en el que se discute el concepto del gobierno emprendedor; b) el desarrollo del concepto de Gobernabilidad. Sin embargo, nuestra evaluación del progreso realizado por los países con respecto al mejoramiento de su administración pública representada por un mejor servicio real al cliente, puede ser evaluada de modesta. Como lo señala muy bien el profesor Caiden (1991: 263) al referirse a las reformas administrativas en América Latina: "Por la razón que sea, las reformas administrativas en América Latina nunca tuvieron un buen comienzo y cuando lo tuvieron no pudieron llegar muy lejos o desarrollaron tal hostilidad entre los que tienen intereses creados que tuvieron que ser detenidas en su camino. En consecuencia, solamente se lograron pequeñas ganancias" .

En nuestra opinión, muchos de los programas de reforma administrativa, de reforma del Estado o de Gobernabilidad han tratado de alcanzar demasiados objetivos al mismo tiempo o sus principios son tan generales que por supuesto todo el mundo está de acuerdo, pero no conducen a ningún resultado. De acuerdo con lo anterior cualquier programa de reforma no debe tener más de tres o cuatro objetivos, pero para lograrlos debe haber un compromiso real de la sociedad como un todo. Lo importante es que lo que se dice que se debe hacer se haga y no se quede en los informes, o incluso en una legislación que nunca se cumple. Nos parece que dentro de esos tres o cuatro objetivos debemos privilegiar los siguientes:

- Reforma del Servicio Civil. En la mayoría de los países latinoamericanos existen "leyes de servicio civil" que aparentemente regulan los procesos de reclutamiento, selección, clasificación de cargos,

capacitación y desarrollo y evaluación del desempeño del personal del sector público. Por otra parte, existen "Oficinas de Servicio Civil o de Personal" que tienen como misión administrar una carrera funcionaria que no existe. La realidad es que, con algunas excepciones, en América Latina no existe un "servicio civil", aunque se mencione e incluso se discuta sobre él en los congresos. La reforma del servicio civil recomendada desde los inicios de la cooperación técnica después de la Segunda Guerra Mundial, sigue figurando como una aspiración en los últimos documentos de los organismos internacionales (vg. PNUD, 1994). De hecho, si efectivamente se quiere mejorar la gerencia del sector público es fundamental tener políticas de personal que sean respetadas. Por esta razón consideramos que este debe ser el primer objetivo de cualquier reforma.

- Mejoramiento de los Sistemas de Control. La Misión Kemmerer recomendó el establecimiento de las Contralorías Generales de la República en diversos países de América Latina, entre ellos Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, con el fin de mejorar el control jurídico y contable de la administración pública. Las contralorías se inspiraron en la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos (General Accounting Office) brazo del Congreso de los Estados Unidos destinado a: a) controlar la eficiencia y eficacia del Poder Ejecutivo, b) contribuir a desarrollar en el funcionariado público el concepto de "dar cuenta" (*accountability*), y c) contribuir al desarrollo de la probidad administrativa.

A pesar de que las Contralorías de América Latina formaron parte de la rama ejecutiva, aunque con cierto grado de independencia, cumplieron un importante papel en el ordenamiento jurídico y contable. Sin embargo, el rol de las contralorías disminuyó su influencia debido tanto a factores políticos como técnicos. Desde el punto de vista político, los gobiernos autoritarios trataron de restringir su independencia. Desde el punto de vista técnico, las contralorías no evolucionaron lo suficiente para llevar a cabo el control de gestión. De ahí que consideremos necesario la reforma de las contralorías, con lo que se podrá exigir cuenta (*accountability*) a instituciones e individuos.

- Etica en el Servicio Público. Los numerosos casos de corrupción que han tenido lugar en América Latina durante la presente década, ponen sobre el tapete la importancia de los valores éticos en la función pública. En nuestra opinión dichos valores se pueden desarrollar tanto a través de la educación como de un sistema de control eficiente y eficaz.

- Descentralización. La excesiva centralización del proceso decisorio en el sector público de América Latina constituye un mal endémico independientemente de la organización política que tenga el país. Si existe compromiso político y consenso popular, se podrá abordar el tema de la descentralización analizando caso por caso.

Referencias

BAUM, Warren y TOLBERT, Stokes (1985). Investing in Development: Lessons of World Bank Experience, New York: Oxford University Press.

BLANCO Carlos (1988). "Políticas Públicas y Reforma del Estado" en Costa Filho, Alfredo y otros: La Democracia frente al Reto del Estado Eficiente, Buenos Aires: GEL.

BROWNE, Stephen (1990). Foreign Aid in Practice,. New York: New York University Press.

CAIDEN, Gerald (1991). Administrative Reform Comes of Age, New York: Walter de Gruyter.

CARR, David & LITTMAN, Ian (1990). Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s, Arlington, VA.: Coopers & Lybrand.

COHEN, Steven & BRAND, Ronald (1993). Total Quality Management in Government, San Francisco: Josey-Bass Publishers.

CLAD (1992). Boletín de Resúmenes, Caracas: Vol. 9 Nº 1 (septiembre) y 2 (diciembre)

DRUCKER, Peter (1990). The New Realities, New York: Harper and Row Publishers.

GUERRERO, Omar (editor, 1992). Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización Curricular de la Formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica, Caracas: RIGEP-CLAD.

HALACHMI, Arie (1995). "Re-engineering and Public Management: Some Issues and Considerations" en International Review of Administrative Sciences, Volume 61, Number 3, September 1995, pp. 329-354.

LAGOS, Ricardo (1993). Después de la Transición, Santiago de Chile: Grupo Editorial ZETA S.A.

LEEMANS, A. F. (Compilador, 1977). Como Reformar la Administración Pública, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MARTNER, Gonzalo (1979). "El Presupuesto por Programas y Actividades" en Héctor Vidal (ed.): Presupuesto por Programas y Actividades: Conceptos, Métodos y Estrategia, San José, Costa Rica: EDUCA-ICAP.

MCNAMARA, Robert (1995). In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam, New York: Times Books Random House.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted (1994). La Reinvención del Gobierno, La influencia del espíritu empresarial en el sector público, Buenos Aires: Ediciones Paidós.

PEREZ Salgado, Ignacio (1984). "La Cooperación Técnica de las Naciones Unidas en Reforma Administrativa e Investigación en América Latina (Período 1970-1977)", en Kliksberg, Bernardo (Compilador): La Reforma de la Administración Pública en América Latina, Alcalá de Henares (Madrid): Instituto Nacional de Administración Pública.

_____ y KLIKSBERG, Bernardo (1985). "El Rol del Estado en la Presente Situación de América Latina", en CLAD: La Reforma del Estado: Enfoque Innovadores, Caracas: Ediciones Especiales del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Presidencia de la República de Chile (1996). Cooperación Política para la Gobernabilidad Democrática, Santiago de Chile.

SHAFRITZ, Riccucci, Rosenbloom & Hyde (1992). Personnel Management in Goverment Politics and Process, New York: Marcel Dekker Inc.

The World Bank (1983). World Development Report, New York: Oxford University Press.

WARD, Lee. Evaluación del Proceso de Implantación del Presupuesto por Programas en América Latina, Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.