

Nº 9, Octubre 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

Oscar Oszlak

Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?

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

Luiz Carlos Bresser Pereira

Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil

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

Daniel Campione

El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas

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

Humberto Falcão Martins

Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración

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

Ernesto F. Betancourt con la asistencia de Jesús Renzoli

Un nuevo enfoque para desarrollar la infraestructura institucional

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

Marcos Kaplan

Crisis y reformas del Estado latinoamericano

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

Les Metcalfe

Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración

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



Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil *

Luiz Carlos Bresser Pereira

La reforma de la administración pública

La reforma del Estado, que se convirtió en un tema de importancia capital en los años 90 en todo el mundo, constituye una respuesta al proceso de globalización en curso, que redujo la autonomía de los Estados para formular e implementar políticas, y sobre todo a la crisis del Estado, que comenzó a delinearse en casi todo el mundo en los años 70, pero que sólo asumió una definición plena en los años 80. En el Brasil, la reforma del Estado comenzó en ese momento, en medio de una grave crisis económica que alcanzó su máxima expresión en 1990 con un episodio hiperinflacionario. A partir de entonces, la reforma del Estado se torna imperiosa. Problemas considerados cruciales, tales como el ajuste fiscal, la privatización y la apertura comercial, cuyo abordaje había sido ensayado en años anteriores, son entonces atacados frontalmente. La reforma administrativa, sin embargo, sólo pasó a constituir un tema prioritario en el Brasil en 1995, luego de la elección y de la toma de posesión de Fernando Henrique Cardoso. En ese año quedó claro para la sociedad brasileña que esa reforma se había convertido en una condición, por una parte, de la consolidación del ajuste fiscal del Estado brasileño, y por otra parte, de la existencia en el país de un servicio público moderno, profesional y eficiente, orientado hacia la atención de las necesidades de los ciudadanos.

La crisis del Estado impuso la necesidad de reconstruirlo; la globalización tornó imperativa la redefinición de sus funciones. Antes de la integración mundial de los mercados y de los sistemas productivos, los Estados podían tener como uno de sus objetivos fundamentales la protección de sus respectivas economías de la competencia internacional. Después de la globalización, la posibilidad de que el Estado continuase ejerciendo ese papel disminuyó en gran medida. Su nuevo papel es el de facilitar que la economía nacional se vuelva internacionalmente competitiva. La regulación y la intervención siguen siendo necesarias en la educación, en la salud, en la cultura, en el desarrollo tecnológico, en las inversiones en infraestructura - una intervención que no sólo compense los desequilibrios distributivos producidos por el mercado globalizado, sino principalmente que capacite a los agentes económicos para competir a nivel mundial ¹. En el plano económico, la diferencia entre una propuesta de reforma neoliberal y una social-demócrata o social-liberal está en el hecho de que el objetivo de la primera es retirar al Estado de la economía, en tanto que el de la segunda es aumentar la capacidad de gobierno del Estado, es dar al Estado medios financieros y administrativos para que pueda intervenir efectivamente siempre que el mercado no tenga condiciones para estimular la capacidad competitiva de las empresas nacionales y de coordinar adecuadamente la economía.

Aun cuando el Estado sea, ante todo, el reflejo de la sociedad, aquí vamos a pensarlo como sujeto, no como objeto - como organismo cuya capacidad de gobierno precisa ser ampliada para que pueda actuar efectiva y eficientemente en beneficio de la sociedad. Los problemas de gobernabilidad no se derivan de un "exceso de democracia", del peso excesivo de las demandas sociales, sino de la falta de un pacto político, de una coalición de clases que ocupe el centro del espectro político ². Partimos del supuesto de que el problema político de la gobernabilidad fue provisoriamente ecuacionado con el retorno de la democracia y la formación del "pacto democrático-reformista de 1994", posibilitado por el éxito del Plan Real y por la elección de Fernando Henrique Cardoso ³. Este pacto no resolvió definitivamente los problemas de gobernabilidad existentes en el país, ya que éstos son, por definición, crónicos, pero otorgó al gobierno las condiciones políticas para ocupar el centro político e ideológico y, sobre la base de un amplio apoyo popular, proponer e implementar la reforma del Estado.

(*) Presentado en el Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas - IPSA, Seúl, Agosto de 1997. Traducido del portugués por Carlos Sánchez.

Por otra parte, en el plano social, la diferencia entre la propuesta neoliberal y el nuevo Estado Social-Liberal que está surgiendo, radica en el hecho de que los verdaderos neoliberales también quieren la retirada del Estado del área social. Critican fuertemente la intervención del Estado Social, que en el Primer Mundo se manifestó como *welfare state*, porque esta intervención, inclusive en la educación y en la salud, acabaría siendo objeto de *rent seeking* por parte de grupos particulares de intereses, formados por empresarios, por grupos de clase media y por funcionarios, que de esta forma podrían privatizar la cosa pública. Adoptando un individualismo radical y carente de realismo político, pretenden que la educación y la salud, por más importantes que puedan ser, son problemas que las familias y los individuos deben resolver y financiar. Mientras tanto, el resultado de esta crítica y de la respuesta social-demócrata no es el Estado Liberal (propuesto por los neoconservadores), ni el Estado Social Demócrata (otro nombre para el Welfare State), sino el Estado Social-Liberal, que sigue siendo responsable por la protección de los derechos sociales. Pero que garantiza esta protección social dejando gradualmente de ejercer de forma directa las funciones de educación, salud y asistencia social, para contratar organizaciones públicas no estatales que las realicen ⁴.

Crisis y reforma

En el Brasil, la percepción de la naturaleza de la crisis, así como de la necesidad imperiosa de reformar el Estado, tuvo lugar en forma accidentada y contradictoria, en medio del desarrollo de la propia crisis. Entre 1979 y 1994 el Brasil vivió un período de estancamiento de la renta per cápita y de alta inflación sin precedentes. En 1994, finalmente, se estabilizaron los precios a través del Plan Real, creándose las condiciones para retomar el crecimiento. La causa fundamental de esta crisis económica fue la crisis del Estado -una crisis que todavía no ha sido plenamente superada, a pesar de todas las reformas que ya se han realizado. Crisis que se caracteriza por la pérdida de capacidad del Estado para coordinar el sistema económico de manera complementaria al mercado. Coordinación económica que abarca la asignación de recursos, la acumulación de capital y la distribución de la renta. En economías capitalistas, este papel es desempeñado por el mercado y por el Estado. Cuando el Estado (o el mercado) entra en crisis, esta función resulta seriamente afectada.

La crisis del Estado, que se manifestó claramente en los años 80 también puede ser definida como una crisis fiscal, como una crisis del modo de intervención del Estado, como una crisis de la forma burocrática bajo la cual es administrado el Estado, y como una crisis política.

La crisis política pasó por tres momentos: primero, la crisis del régimen militar, entre 1977 y 1985 - una crisis de legitimidad; segundo, la tentativa populista (1985-1986) de retornar a los años 50 - una crisis de adaptación al régimen democrático; y finalmente, la crisis que llevó al "impeachment" de Fernando Collor de Mello - una crisis moral. La crisis fiscal o financiera se caracterizó por la pérdida del crédito público y por un ahorro público negativo. La crisis del modo de intervención, acelerada por el proceso de globalización de la economía mundial, se caracterizó por el agotamiento del modelo proteccionista de subsidios de importaciones, que fue exitoso en cuanto a promover la industrialización entre los años 30 y 50, pero que dejó de serlo a partir de los años 60; se hizo evidente en la falta de competitividad de una parte significativa de las empresas brasileñas; se expresó en el fracaso para crear en el Brasil un Estado de Bienestar que se aproximase a los moldes social-demócratas europeos. Finalmente, la crisis de la forma burocrática de administrar el Estado emergió con toda su fuerza después de la Constitución de 1988, aún antes de que la propia administración pública burocrática hubiese podido ser plenamente instaurada en el país.

La crisis del modelo burocrático de administración pública, que fue introducido en el país en los años 30, durante el gobierno de Vargas, había comenzado ya con el régimen militar, debido a su incapacidad para erradicar las prácticas patrimonialistas o clientelistas de la administración. El régimen militar fue capaz de crear agencias burocráticas aisladas, pero ellas coexistieron con el clientelismo y el corporativismo (Nunes, 1984). En lugar de consolidar una burocracia profesional en el país, a través de

la redefinición de las carreras y de un proceso sistemático de apertura de concursos públicos para la alta administración, el régimen militar prefirió el camino más corto del reclutamiento de administradores a través de las empresas estatales⁵. Esta estrategia oportunista del régimen militar, que resolvió optar por la salida más fácil de la contratación de altos administradores a través de las empresas, inviabilizó la construcción en el país de un estamento burocrático fuerte en los moldes propugnados por la reforma de 1936. La crisis se agravó, además, a partir de la Constitución de 1988, cuando se produjo un salto hacia el extremo opuesto y la administración pública brasileña pasó a sufrir de un mal de signo contrario: la rigidización burocrática extrema. Las consecuencias de la supervivencia del patrimonialismo y de la rigidez burocrática, con frecuencia perversamente combinados, serán el alto costo y la baja calidad de la administración pública brasileña⁶.

La respuesta de la sociedad brasileña a los cuatro aspectos de la crisis del Estado fue desequilibrada y tuvo lugar en momentos diferentes. La respuesta a la crisis política fue la primera: en 1985 el país completó su transición democrática; en 1988 la consolidó con la aprobación de la nueva Constitución. Pero en relación con los otros tres aspectos - la crisis fiscal, el agotamiento del modo de intervención y la creciente ineficiencia del aparato estatal - el nuevo régimen instalado en el país en 1985 fue de poca ayuda⁷. Por el contrario, en un primer momento contribuyó a agravar los problemas, constituyéndose esta respuesta en un caso clásico de vuelta atrás. En relación con la crisis fiscal y el modo de intervención del Estado, las fuerzas políticas victoriosas tenían como parámetro el desarrollo populista de los años 50; en relación con la administración pública, la visión burocrática de los años 30.

De la administración burocrática a la gerencial

La administración burocrática clásica, basada en los principios de la administración del ejército prusiano, fue implantada en los países europeos hacia fines del siglo pasado; en los Estados Unidos, a comienzos de este siglo; en el Brasil en 1936. Este modelo tiene como fundamentos un cuerpo profesional de funcionarios, promociones basadas en el mérito y en el tiempo de servicio, y una definición legal rígida de objetivos y medios para alcanzarlos. En el Brasil, aún cuando se haya atribuido valor a instrumentos importantes para la época, tales como la institución del concurso público y del entrenamiento sistemático, no se llegó a adoptar de manera consistente una política de recursos humanos que respondiese a las necesidades del Estado. Por otra parte, en el proceso de cambios el patrimonialismo (contra el cual se instalara la administración pública burocrática) mantenía fuerzas propias en el marco político brasileño. La expresión local del patrimonialismo - el coronelismo - daba lugar al clientelismo y al favoritismo, y seguía permeando la administración del Estado brasileño.

La administración pública burocrática fue adoptada para sustituir la administración patrimonialista, que fue un rasgo definitorio de las monarquías absolutas, en la cual se confundían el patrimonio público y el privado. El nepotismo y el empleismo, cuando no la corrupción, eran la norma. Con la emergencia del capitalismo y de la democracia, se hizo necesario el desarrollo de un tipo de administración que partiese no sólo de una clara distinción ente lo público y lo privado, sino también de la separación entre el político y el administrador público. Comienza a formarse así la administración burocrática moderna, racional-legal (en los términos de Weber); surge la organización burocrática basada en la centralización de las decisiones, en la jerarquía traducida en el principio de unidad de mando, en la estructura piramidal del poder, en las rutinas rígidas, en el control paso a paso de los procesos administrativos, en una burocracia formada por administradores profesionales especialmente reclutados y entrenados, que respondan de manera neutral a los políticos. Max Weber (1922) definió y describió en forma genial este tipo de administración a comienzos de este siglo.

Como la administración burocrática estaba llamada a enfrentar al patrimonialismo, y fue implantada en el siglo XIX, en momentos en que la democracia daba sus primeros pasos, era natural que desconfiase de todo y de todos - de los políticos, de los funcionarios, de los ciudadanos. Deberían existir controles rigurosos y procedimentales. Las leyes, reglamentos y las rutinas rígidas eran

preferibles a la toma de decisiones, siempre que ello fuese posible. Actualmente la administración pública gerencial, sin ser ingenua, parte del supuesto de que ya se ha llegado a un nivel cultural y político en el que el patrimonialismo está condenado, en que el burocratismo está excluido porque es ineficiente, y en el que es posible desarrollar estrategias administrativas basadas en una amplia delegación de autoridad y en la evaluación *a posteriori* de los resultados.

El perfil de la nueva administración pública o administración pública gerencial se fue delineando paulatinamente en varios países, principalmente en Inglaterra, Nueva Zelandia y Australia: 1) descentralización desde el punto de vista político, transfiriendo recursos y atribuciones hacia los niveles políticos regionales y locales; 2) descentralización administrativa, a través de la delegación de autoridad a los administradores públicos transformados en gerentes cada vez más autónomos; 3) organizaciones con pocos niveles jerárquicos, contrariamente a la organización piramidal; 4) organizaciones flexibles, en lugar de unitarias y monolíticas, en las cuales tengan cabida las ideas de multiplicidad, de competencia administrada y de conflicto; 5) asunción de una actitud de confianza limitada y no de desconfianza total; 6) delimitación de los objetivos a ser alcanzados por las unidades descentralizadas en forma de indicadores de desempeño, cuantitativos siempre que ello sea posible, que constituirán el centro del contrato de gestión entre el ministro y el responsable del órgano que está siendo transformado en agencia; 7) control por resultados, *a posteriori*, en lugar del control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos; y 8) administración orientada hacia la atención del ciudadano, en lugar de tomarse a sí misma como referencia.

En una perspectiva más general, la administración pública gerencial se basa en una concepción democrática y plural del Estado y de la sociedad, mientras que la administración pública burocrática tiene un sesgo centralizador y autoritario. En último término, el liberalismo del siglo XIX en el cual se forjó la forma burocrática de administración pública era un régimen político de transición desde el autoritarismo hacia la democracia. Mientras que la administración pública burocrática cree en una racionalidad absoluta, que la burocracia está encargada de garantizar, la administración pública gerencial piensa en la sociedad como un campo de conflicto, de cooperación y de incertidumbre, en el cual los ciudadanos defienden sus intereses y afirman sus posiciones ideológicas, que en última instancia encuentran expresión en la administración pública. En estos términos, el problema no es alcanzar la racionalidad perfecta, sino definir instituciones y prácticas administrativas lo suficientemente abiertas y transparentes, de manera de garantizar que el interés colectivo en la producción de bienes públicos o "*cuasi públicos*" por parte del Estado sea razonablemente atendido.

Las dos reformas administrativas

En el Brasil, la idea de una administración pública gerencial es antigua. Los principios de la administración burocrática clásica fueron introducidos en el país a través de la creación, en 1936, del DASP - Departamento Administrativo del Servicio Público⁸. La creación del DASP representó la primera reforma administrativa del país⁹. Mientras tanto, ya en 1938 se tenía un primer indicio de la administración pública gerencial, con la creación de la primera autarquía. Surgía entonces la idea de que los servicios públicos que tenían funciones ejecutivas y no de formulación de políticas - "administración indirecta" - deberían ser descentralizados y no obedecer a todos los requisitos burocráticos de la "administración directa" o central.

La primera tentativa de reforma gerencial de la administración pública brasileña, acontecería hacia fines de los años 60, mediante el Decreto-Ley 200, de 1967, bajo la dirección de Amaral Peixoto y la inspiración de Hélio Beltrão, quien sería el pionero de las nuevas ideas en el Brasil¹⁰. La reforma iniciada por el Decreto-Ley 200 fue una tentativa de superación de la rigidez burocrática, pudiendo ser considerada como un primer momento de la administración gerencial en el Brasil. Se puso todo el énfasis en la descentralización mediante la autonomía de la administración indirecta, sobre la base de la presunción de la rigidez de la administración directa y de la mayor eficiencia de la administración

descentralizada¹¹. El decreto-ley promovió la transferencia de las actividades de producción de bienes y servicios para los organismos descentralizados, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, consagrando y racionalizando una situación que ya se delineaba en la práctica. Se instituirían como principios de racionalidad administrativa el planeamiento y el presupuesto, la descentralización y el control de los resultados. En las unidades descentralizadas se utilizaron empleados "celetistas", sometidos al régimen privado de contratación laboral. El momento era de una gran expansión de las empresas estatales y de las fundaciones. A través de la flexibilización de su administración, se buscaba una mayor eficiencia en los servicios y en las actividades económicas del Estado, y se fortalecía la alianza política entre los altos escalones de la tecnoburocracia estatal, civil y militar, y la clase empresarial¹².

El Decreto-Ley 200 tiene, asimismo, dos consecuencias inesperadas e indeseables. Por una parte, al permitir la contratación de empleados sin concurso público, facilitó la supervivencia de prácticas patrimonialistas y del favoritismo. Por otra parte, al no tomar en consideración los cambios en el ámbito de la administración directa o central, que fue percibida en forma peyorativa como "burocrática" o rígida, interrumpió la realización de concursos y el desarrollo de carreras de altos funcionarios. El núcleo estratégico del Estado fue, así, indebidamente debilitado por medio de una estrategia oportunista del régimen militar que, en lugar de preocuparse por la formación de administradores públicos de alto nivel, prefirió contratar los peldaños superiores de la administración a través de las empresas estatales¹³.

De esta manera, la reforma administrativa incorporada en el Decreto-Ley 200 quedó a medio camino y fracasó. La crisis política del régimen militar, que se había iniciado ya a mediados de los años 70, agravó aún más la situación de la administración pública, en la medida en que la burocracia estatal fue identificada con el sistema autoritario en pleno proceso de deterioro.

El regreso a los años 50 y a los años 30

La transición democrática ocurrida con la elección de Tancredo Neves y la toma de posesión de José Sarney, en marzo de 1985, no llegó a presentar buenas perspectivas en lo concerniente a la reforma del aparato del Estado. Por el contrario, significó, en el plano administrativo, un retorno a los ideales burocráticos de los años 30, y en el plano político, una vuelta al populismo de los años 50. Los dos partidos que comandaron la transición eran partidos democráticos, pero populistas. No tenían, como tampoco tenía la sociedad brasileña, la noción de la gravedad de la crisis por la que el país estaba atravesando. Había, inclusive, una especie de euforia democrático-populista. Una idea de que sería posible volver a los años dorados de la democracia y del desarrollo brasileño que fueron los años 50.

El capítulo sobre la administración pública de la Constitución de 1988 será el resultado de todas estas fuerzas contradictorias. Por una parte, ella es una reacción al populismo y al favoritismo que recrudecieron con el advenimiento de la democracia¹⁴. Por esto, la Constitución consagrará los principios de una administración pública arcaica, en extremo burocrática. Una administración pública altamente centralizada, jerárquica y rígida, en la que se otorgará la mayor prioridad a la administración directa y no a la indirecta. La Constitución de 1988 ignoró completamente las nuevas orientaciones de la administración pública. Los constituyentes, y en general toda la sociedad brasileña, revelaron en ese momento una increíble falta de capacidad para ver lo nuevo. Percibieron sólo que la administración pública clásica, cuya implantación había comenzado en el país en los años 30, no había sido plenamente instaurada. Vieron que el Estado había adoptado estrategias descentralizadoras - los organismos descentralizados y las fundaciones públicas - que no se encuadraban en el modelo burocrático-profesional clásico. Notaron que esa descentralización había abierto un cierto espacio para el clientelismo, principalmente a nivel de los estados y municipios - clientelismo éste que se había acentuado después de la redemocratización. No percibieron que las formas más descentralizadas y flexibles de la administración, que el Decreto-Ley 200 había consagrado, eran una respuesta a la

necesidad de que el Estado administrase con eficiencia las empresas y los servicios sociales. Y decidieron, en primer término, completar la revolución burocrática, para después pensar en los principios de la administración pública moderna.

A partir de esta perspectiva, decidieron: 1) a través de la instauración de un "régimen jurídico único" para todos los servidores públicos civiles de la administración pública directa y de los organismos descentralizados y fundaciones, tratar en igual forma a obreros y jueces, profesores y comisionados de policía, porteros y altos gerentes públicos que ejercen el poder estatal; 2) a través de una estabilidad rígida, inviabilizar la exigencia de resultados a los funcionarios incompetentes o supernumerarios, ignorando que la institución fue creada para defender al Estado y no a sus funcionarios; 3) a través de un sistema de concursos públicos todavía más rígido, inviabilizar que una parte de las nuevas plazas fuesen abiertas para funcionarios ya en servicio; 4) a través de la extensión a toda la administración pública de las nuevas reglas, eliminar toda la autonomía de los organismos descentralizados y fundaciones públicas; y 5) a través de una serie de dispositivos, crear un sistema de riguroso privilegio para la jubilación de los servicios públicos y para sus pensionados.

Así, en contradicción con su espíritu burocrático racional-legal, la Constitución de 1988 permitió que se consolidase o se crease una serie de privilegios. Privilegios que fueron al mismo tiempo un tributo que se pagó al patrimonialismo todavía presente en la sociedad brasileña, y una consecuencia del corporativismo que recrudeció con la apertura democrática, llevando a todos los actores sociales a defender sus intereses particulares como si fuesen intereses generales. El más grave de estos privilegios fue el establecimiento de un sistema jubilatorio con remuneración integral, sin ninguna relación con el tiempo de servicio prestado directamente al Estado. Este hecho, al que se agrega la institución de jubilaciones especiales que permitieron que los servidores se jubilaran muy tempranamente, alrededor de los 50 años, y en el caso de los profesores universitarios, acumular jubilaciones, significó una elevación violenta del costo del sistema de previsión estatal, representando una pesada carga fiscal para la sociedad ¹⁵. Un segundo privilegio fue el haber permitido que, de una sola vez, más de 400 mil funcionarios celetistas de las fundaciones y organismos descentralizados se convirtiesen en funcionarios estatutarios, con derecho a estabilidad y jubilación integral ¹⁶.

El retroceso burocrático ocurrido en 1988 no puede ser atribuido a un supuesto fracaso de la descentralización y de la flexibilización de la administración pública que el Decreto-Ley 200 había promovido. A pesar de que se cometieron algunos abusos en su nombre, ya sea en términos de una excesiva autonomía para las empresas estatales, ya sea en términos de un uso patrimonialista de los organismos descentralizados y fundaciones (donde no regía la exigencia de un proceso selectivo público para la admisión de personal), no es correcto afirmar que tales distorsiones puedan ser imputables como causa del fenómeno. En realidad, el retroceso fue el resultado, en primer lugar, de una visión equivocada de las fuerzas democráticas que derrumbaron el régimen militar sobre la naturaleza de la administración pública entonces vigente. En la medida en que, en el Brasil, la transición democrática ocurrió en medio de la crisis del Estado, esta última fue equivocadamente identificada por las fuerzas democráticas como resultado, entre otros, del proceso de descentralización que el régimen militar había procurado implementar. En segundo lugar, fue la consecuencia de la alianza política que esas fuerzas se vieron llevadas a celebrar, en el proceso de transición democrática, con grupos corporativos y clientelistas, al tiempo que el populismo económico se tornaba dominante. En tercer lugar, resultó del resentimiento de la vieja burocracia por la forma en que fuera tratada en el régimen militar: "había llegado su hora" de restablecer la fuerza del centro y la pureza del sistema burocrático. Esta visión burocrática se concentró en la antigua SAF, que se convirtió en el centro de la reacción burocrática en el país no sólo contra una administración pública moderna, sino a favor de los intereses corporativistas del funcionariado ¹⁷. Finalmente, un cuarto factor se relaciona con la campaña por la desestatización que acompañó toda la transición democrática. Las empresas estatales fueron vistas

como demasiado poderosas, lo que llevó a los constituyentes a aumentar los controles burocráticos sobre ellas, que habían ganado una gran autonomía gracias al Decreto-Ley 200.

En síntesis, el retroceso burocrático de la Constitución de 1988 fue una reacción al clientelismo que dominó el país en aquellos años, pero también fue una afirmación de privilegios corporativistas y patrimonialistas, incompatibles con el *ethos* burocrático. Fue, además, la consecuencia de una actitud defensiva de la alta burocracia, que sintiéndose acusada, injustamente acusada, se defendió en forma irracional.

Estas circunstancias contribuyeron al desprestigio de la administración pública brasileña, no obstante el hecho de que los administradores públicos brasileños son en su mayoría competentes, honestos e imbuidos de espíritu público. Estas cualidades, que ellos mostraron desde los años 30, cuando la administración pública profesional se implantó en el Brasil, fueron un factor decisivo en relación con el papel que el Estado jugó en el desarrollo económico brasileño. La implantación de la industria básica en los años 40-50, el ajuste de los años 60, el desarrollo de la infraestructura y la instalación de la industria de bienes de capital en los años setenta, de nuevo el ajuste y la reforma financiera de los años 80, y la liberalización comercial en los años 90, no hubieran resultado posibles de no haber sido por la competencia y el espíritu público de la burocracia brasileña¹⁸.

Los salarios y la nómina

La inexistencia de una política de remuneraciones para los servidores públicos durante el período autoritario no fue subsanada con el retorno a la democracia. Las distorsiones salariales, que ya eran grandes, sólo se profundizaron, en tanto que el total de gastos, que aumentó durante el gobierno de Sarney, fue violentamente reducido por el gobierno de Collor, a través de una severa reducción de los salarios medios reales. En el gobierno de Itamar, se recuperó el nivel de los salarios, al tiempo que el total de gastos de personal creció en forma explosiva. Según lo muestra la Tabla 1, los salarios, que habían sido reducidos a la mitad entre 1989 y 1992, retornaron a un nivel superior al máximo anterior (1990). A partir de fines de 1992 el gobierno procuró, a través de un programa de "isonomía salarial", corregir las profundas distorsiones en la remuneración de los servidores, que se habían acumulado desde la segunda mitad de los años 80. Se realizaron algunas correcciones, pero el resultado principal fue un fuerte aumento en los gastos de personal, que alcanzaron un pico histórico en 1995, sin que las distorsiones fuesen eliminadas.

Tabla 1: Remuneración Promedio Real de los Servidores del Ejecutivo (1989=100)

	Indice PCC - nivel superior	Indice ponderado*
1989	100	100,0
1990	106	110
1991	70	73
1992	62	65
1993	82	82
1994	99	100
1995	117	128
1996	101	111
1997**	99	109

* Observación: El Índice Ponderado se construyó a partir del índice de las principales carreras ponderado por el número de ocupantes de cada carrera. Se destacó el índice del Nivel Superior del PCC - Plan de Clasificación de Cargos, porque ésta es la carrera más representativa del servicio público brasileño.

** Estimado basado en datos hasta marzo/97

Fuente: MARE - Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado

El aumento de las remuneraciones que tuvo lugar durante el gobierno de Itamar, sumado a algunos aumentos adicionales realizados en los tres primeros meses del gobierno de Fernando Henrique, provocaron un violento aumento de los salarios medios reales, y una explosión correspondiente de los gastos totales relativos al personal del gobierno federal. La Tabla 2 presenta los principales datos respecto del gasto global. En 1995 el gasto referido al personal alcanzó, en reales deflacionados, un pico absoluto: 44,7 billones de reales, comportando un aumento de 30 por ciento real de 1994 a 1995. Este porcentaje fue semejante al aumento del salario medio real que tuvo lugar en las remuneraciones medias, que aumentaron 28 por ciento en el mismo período. En términos de participación de la nómina en el PIB, sin embargo, el pico siguió siendo el de 1990, como consecuencia del aumento de los salarios que el gobierno, que para ese entonces culminaba su gestión, concedió a los servidores federales. Sólo en 1996 los salarios y la nómina de pagos del gobierno fueron puestos bajo control, como puede observarse en las tablas 1 y 2.

Tabla 2: Gastos de Personal Federal (civil y militar)*

	en R\$ billones	Índice (1987=100)	% del PIB**
1987	18,9	100,0	3,18
1988	23,2	122,7	3,91
1989	28,7	151,6	4,68
1990	33,1	115,3	5,63
1991	27,1	143,3	4,6
1992	22,1	116,7	3,78
1993	29,8	157,7	4,9
1994	34,4	181,9	5,35
1995	44,7	236,3	6,68
1996	43,0	227,0	6,22
1997***	42,5	224,4	

Observación: (*) Índice deflacionado por el IGP-DI/FGV. Valores determinados por el criterio de competencia

(**) Sobre el valor estimado para 1997

(***) Valor acumulado entre marzo y febrero de 1997

Los aumentos salariales concretados durante el gobierno de Itamar no lograron reducir las distorsiones salariales existentes en el servicio público federal. Estas distorsiones pueden ser evaluadas desde dos ángulos. Por una parte, se encuentran los desequilibrios relacionados con el mercado de trabajo privado; por otra parte, los desequilibrios internos, con algunos sectores ganando muy bien y otros muy mal.

Existe en el país una creencia generalizada de que la remuneración de los servidores públicos es baja. Esto no es verdad. Las remuneraciones son bajas para algunos sectores y altas para otros. La Tabla 3 se basa en una comparación entre los salarios del sector público y los del sector privado, en la cual se confrontan las remuneraciones de cargos con atribuciones similares en los dos mercados. Los

resultados muestran que, mientras que los ejecutivos y profesionales de nivel superior reciben salarios más elevados en el sector privado, los funcionarios menos calificados del sector público (como son los que trabajan en actividades auxiliares de la administración, mecanografía, depósitos, mantenimiento, instalación, vigilancia, portería, limpieza, entre otras) tienen remuneraciones sustancialmente mayores que las vigentes en el sector privado. De esta forma el sector público corrige el fuerte desnivel existente entre los altos y los bajos salarios en el sector privado, un desnivel que explica buena parte de la alta concentración de la renta existente en el país, pero, en contrapartida, lo hace creando otra distorsión: la incomunicabilidad entre los mercados público y privado de trabajo.

Tabla 3: Salarios Promedios: Sector Público y Privado (reales de mayo de 1995)

	Salario promedio del Sector Privado	Salario promedio del Sector Público	Diferencia Público/Privado
Cargos Ejecutivos	7.080	5.736	-19%
Cargos de Nivel Superior	1.899	1.814	-5%
Cargos de Nivel Técnico/Medio	926	899	-3%
Cargos Operativos	437	635	45%

Fuente: MARE (1995): SIAPE (Sistema Integrado de Administración de Personal)

Por otra parte, en el interior del servicio público federal también se encuentran enormes disparidades entre las remuneraciones dentro del Estado: funcionarios con calificaciones muy semejantes, que realizan tareas parecidas, reciben sin embargo remuneraciones sumamente diferentes. Estas distorsiones internas tuvieron origen en el régimen militar, cuando el servicio público fue relegado a un segundo plano y la burocracia del Estado pasó a ser reclutada a través de las empresas estatales. La consecuencia fue una fuerte reducción de los salarios de los servidores estatutarios, que hasta el momento actual se refleja en la baja remuneración de los participantes en el Plan de Clasificación de Cargos, que entonces pretendía ser el sistema universal de carrera y remuneración de los servidores federales.

Para escapar a esta situación (o al PCC), se adoptaron dos tipos de estrategias: el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Poder Legislativo, que se hicieron fuertemente autónomos desde el punto de vista administrativo a partir de 1988, trataron de aumentar por cuenta propia, independientemente del Poder Ejecutivo, su remuneración. Por otra parte, en el Poder Ejecutivo, las categorías tradicionalmente más poderosas - los procuradores, los comisionados de policía, los diplomáticos y los auditores fiscales - y las nuevas carreras de administradores-economistas creadas después de la apertura democrática - los analistas del Tesoro y de presupuesto, y los gestores gubernamentales - pasaron a recibir "gratificaciones de productividad" que, en realidad, no eran otra cosa que una estrategia de aumento del salario. Dado su carácter *ad hoc*, estas dos estrategias, perfectamente comprensibles y hasta cierto punto necesarias, tuvieron como resultado la profundización de las distorsiones en el sistema de remuneraciones de los servidores.

Finalmente, se evidencia un tercer origen de las distorsiones del sistema de remuneraciones federal: las fallas de la ley. Estas fallas se expresan principalmente a través de dos mecanismos: la posibilidad de "incorporaciones de ventajas temporales" al salario permanente, y la posibilidad de acumulación de cargos y de sus respectivos beneficios como servidores activos y pasivos. Estas

incorporaciones de ventajas temporales y las acumulaciones de cargos, hábilmente manipuladas, permitieron que un número creciente de servidores pasasen a ganar altos salarios, surgiendo entonces el calificativo de "marajás" para identificar a estos funcionarios. La Constitución de 1988 procuró enfrentar el problema a través de un "techo salarial", correspondiente a la mayor remuneración en cada uno de los poderes (Ministros de estado, diputados federales y senadores, y Ministros del Supremo Tribunal Federal), pero la interpretación del Supremo Tribunal Federal, al excluir las ventajas personales del techo, lo tornó inefectivo. En 1996, la expectativa de los gobernadores era que la enmienda de la administración pública lograra definir con claridad el techo, para terminar definitivamente con los marajás.

Como ya se vio en la Tabla 2, los aumentos de salarios concedidos durante el gobierno de Itamar provocaron un enorme aumento de la nómina de pagos del gobierno federal. La nómina casi duplicó su valor en términos reales: de 22,1 billones de reales en 1992, subió a 44,7 billones en 1995. Solamente a partir de 1996, la nómina de pago quedó bajo control, siendo reducida a 43 billones de reales.

Este crecimiento de la nómina no se debió al aumento del número de funcionarios. Dada la necesidad de ajuste fiscal, que se hizo patente a partir de 1987, y dado el costo elevado que pasó a representar la contratación de nuevos servidores públicos, los concursos públicos fueron suspendidos casi por completo a partir de 1988, de modo que el número total de funcionarios disminuyó. En verdad, conforme puede observarse en la Tabla 4, el número de funcionarios activos, que llegó a alcanzar 713 mil en 1989, bajó a 567 mil en 1995 y a 535 en 1997. Si se consideran también los funcionarios de las empresas estatales, la reducción fue aún mayor, dado el hecho adicional de las privatizaciones.

Tabla 4: Evolución del Número de Empleados de la Unión

	Civiles Estatutarios*	Total**
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.338.155
1991	598.375	1.266.495
1992	620.870	1.284.474
1993	592.898	1.258.181
1994	583.020	1.197.460
1995	567.689	1.222.236
1996	563.708	1.098.727
1997***	535.431	

(*) Civiles de la Administración Central (Poder Ejecutivo), Organismos Descentralizados y Fundaciones

(**) Incluye, además de los civiles estatutarios, los funcionarios de las empresas estatales

(***) Datos de marzo

Fuente: Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (1995).

La explicación del aumento de la nómina tiene que buscarse en el aumento de los salarios a partir de 1993 y en el costo creciente de los servidores inactivos. El elevado valor de las jubilaciones, más altas que el último salario de actividad en casi el 20 por ciento de los casos, cuando en otros países los beneficios de la jubilación se ubican alrededor del 70 por ciento del último salario, y el hecho de que

los servidores podían jubilarse muy temprano, condujo a una explosión del costo de los inactivos. Los inactivos y los pensionistas que ya representaban 30 por ciento del costo de la nómina de personal en 1991/93, pasaron a representar 40 por ciento en 1995.

Por otra parte, es preciso considerar que el Brasil cuenta probablemente con el sistema de previsión más generoso del mundo. Mientras que en los demás países la jubilación tiene lugar a los 60 años o, con más frecuencia a los 65 años, en el Brasil tiene lugar, en promedio, a los 53 años, ascendiendo a 56 años cuando no se consideran las jubilaciones proporcionales. En los demás países el porcentaje con que el funcionario se jubila en relación a su último salario varía de 50 a 75 por ciento, en tanto que en el Brasil, hasta una fecha reciente, era de 120 por ciento. Los trabajadores rurales, que son los más pobres, se jubilan en promedio a los 63 años con un salario mínimo. Los trabajadores urbanos se jubilan un poco más temprano y con una jubilación mayor, pero muy distante de las jubilaciones del sector público.

La Tabla 5 da una idea del privilegio representado por el actual sistema de jubilaciones del sector público cuando se lo compara con el del sector privado. El valor de las jubilaciones de los funcionarios del Legislativo es 21,7 veces mayor que el de las jubilaciones de los beneficiarios del INSS. En el caso del Poder Judicial 20,4 veces y en el del Ejecutivo 8,25 veces. Como el número de funcionarios de los dos primeros poderes es pequeño, la media general debe ubicarse en el orden de las 8 veces. Es cierto que desde 1993 los servidores vienen contribuyendo para su sistema de prevención. En término medio, contribuyen con 11 por ciento de su salario, sin límite de remuneración, mientras que en el caso del INSS la contribución y el beneficio están limitados a 10 salarios mínimos. Por esto, los servidores públicos contribuyen, en promedio, con más de lo que lo hacen los trabajadores del sector privado. Los cálculos realizados, sin embargo, muestran que su contribución media es solo 3,4 veces mayor que la contribución media para el caso del INSS, mientras que el beneficio es 8 veces mayor.

Tabla 5: Jubilaciones Promedio Unión/INSS

En salarios mínimos		Veces
INSS	1,7	1,0
Ejecutivo	14,0	8,25
Legislativo	36,8	21,7
Judicial	34,7	20,4

Fuente: Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado y Ministerio de la Previsión Social

Objetivos

A partir de 1995, con el gobierno de Fernando Henrique, surge una nueva oportunidad para la reforma del Estado en general, y en particular del aparato del Estado y de su personal. Esta reforma tendrá como objetivos: a corto plazo, facilitar el ajuste fiscal, particularmente en los estados y municipios, donde existe un claro problema de exceso de cuadros; a mediano plazo, hacer más eficiente y moderna la administración pública, orientándola hacia la atención de los ciudadanos.

El ajuste fiscal será realizado principalmente a través de: a) la exoneración de funcionarios por exceso de cuadros; b) la definición clara del techo de remuneraciones para los servidores; c) la modificación del sistema de jubilaciones, aumentándose el tiempo de servicio requerido y la edad mínima para la jubilación, exigiéndose un tiempo mínimo de ejercicio en el servicio público y haciendo que el valor de la jubilación sea proporcional a la contribución. Las tres medidas exigirán un cambio constitucional. Una alternativa a los gastos por exceso de cuadros, que probablemente habrá de ser muy

utilizada, será el desarrollo del sistema de exoneración o desvinculación voluntaria. En estos sistemas los administradores escogen la población de funcionarios pasibles de exoneración y proponen que una parte de ellos se exoneren voluntariamente a cambio de una indemnización y de entrenamiento para la vida privada. Ante esta posibilidad inminente de dispensa y de las ventajas ofrecidas para una desvinculación voluntaria, se presentará un número significativo de servidores¹⁹.

La modernización o el aumento de la eficiencia de la administración pública serán el resultado, a mediano plazo, de un complejo proyecto de reforma, a través del cual se buscará al mismo tiempo fortalecer la administración pública directa o el "núcleo estratégico del Estado", y descentralizarla a través de la implantación de "agencias ejecutivas" y de "organizaciones sociales" controladas por contratos de gestión. En estos términos, la reforma propuesta no puede ser clasificada de centralizadora, como lo fue la de 1936, o descentralizadora, como pretendió ser la de 1967. Ni tampoco, otra vez, de centralizadora, como lo fue la contra-reforma incluida en la Constitución de 1988. En otras palabras, la propuesta no es la de continuar en el proceso cíclico que caracterizó a la administración pública brasileña, alternando períodos de centralización y de descentralización, sino la de fortalecer simultáneamente la competencia administrativa del centro y la autonomía de las agencias ejecutivas y de las organizaciones sociales. El elemento que establecerá la vinculación entre los dos sistemas será el contrato de gestión, que el núcleo estratégico deberá aprender a definir y controlar, y las agencias y organizaciones sociales a ejecutar²⁰.

Sectores del Estado

La propuesta de reforma del aparato del Estado parte de la existencia de cuatro sectores dentro del mismo: 1) el núcleo estratégico del Estado; 2) las actividades exclusivas del Estado; 3) los servicios no exclusivos o competitivos; y 4) la producción de bienes y servicios para el mercado.

En el núcleo estratégico se definen las leyes y las políticas públicas. Es un sector relativamente pequeño, formado en el Brasil, a nivel federal, por el Presidente de la República, por los ministros de Estado y la cúpula de los ministerios, responsables de la definición de las políticas públicas, por los tribunales federales encabezados por el Supremo Tribunal Federal y por el Ministerio Público, y por los congresistas. A nivel estatal y municipal existen los núcleos estratégicos correspondientes.

Las actividades exclusivas del Estado son aquellas en las que es ejercido el "poder del Estado", o sea el poder de legislar y tributar. Incluye la policía, las fuerzas armadas, los órganos de fiscalización y de reglamentación, y los órganos responsables por las transferencias de recursos para las áreas sociales y científicas, como el Sistema Unificado de Salud, el sistema de auxilio-desempleo, etc.

Los servicios no exclusivos o competitivos del Estado son aquellos que, aun cuando no involucran el poder del Estado, el Estado realiza y/o subsidia porque los considera de alta relevancia para los derechos humanos, o porque implican economías externas, y que no pueden ser recompensados en el mercado a través del cobro de los servicios. Los servicios sociales y científicos, como escuelas, universidades, hospitales, museos, centros de investigación, instituciones de asistencia social, etc., formarían parte de este sector.

Finalmente, la producción de bienes y servicios para el mercado es realizada por el Estado a través de las empresas de economía mixta, que operan en sectores de servicios públicos y/o en sectores considerados estratégicos.

En cada uno de estos sectores será necesario considerar: 1) cuál es el tipo de propiedad; 2) cuál es el tipo de administración pública más adecuada; y 3) cuál es el tipo de institución más apropiada. La figura 1 resume las relaciones entre estas variables.

Figura 1: Sectores del Estado, Forma de Propiedad y Administración e Instituciones

		Forma de Propiedad			Forma de Administración		Instituciones
		Estatal	Pública No Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Exclusivas de Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Congreso, Poder Judicial, Presidencia, cúpula de los Ministerios	○				○	Secretarías Formadoras de Políticas Públicas Contrato de Gestión
	UNIDADES DESCENTRALIZADAS Policía, Reglamentación, Fiscalización, Fomento del área social y científica, Seguridad Social Básica	○				○	Agencias Ejecutivas y Autónomas
Actividades	SERVICIOS NO-EXCLUSIVOS Escuelas, Hospitales, Centros de Investigación, Museos	Publici- zación → ○				○	Organizaciones Sociales
	PRODUCCIÓN PARA EL MERCADO Empresas Estatales	→ Privatación ○				○	Empresas privadas

Fuente: Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (1995). Plan Director de la Reforma del Estado

En el núcleo estratégico y en las actividades exclusivas del Estado, la propiedad deberá ser, por definición, estatal. El núcleo estratégico utilizará, además de los instrumentos tradicionales - aprobación de leyes (Congreso), definición de políticas públicas (Presidencia y cúpula de los

ministerios) y emisión de sentencias y acuerdos (Poder Judicial) - un nuevo instrumento que sólo recientemente viene siendo utilizado por la administración pública: el contrato de gestión. A través del contrato de gestión, el núcleo estratégico definirá los objetivos de las entidades ejecutoras del Estado y los respectivos indicadores de desempeño, y garantizará a estas entidades los medios humanos, materiales y financieros para su consecución.

Esta reforma es más institucional que organizacional y gerencial. No se limita a proponer la reestructuración y la introducción de modernas técnicas de gestión. Para la reforma del Estado son fundamentales nuevas instituciones. Las instituciones descentralizadas serán, respectivamente, las "agencias ejecutivas" en el sector de las actividades exclusivas del Estado, y las "organizaciones sociales" en las actividades sociales y científicas que no son exclusivas del Estado.

Las actividades exclusivas del Estado deberán ser, en principio, organizadas a través del sistema de "agencias ejecutivas", que podrían también denominarse "agencias autónomas" ²¹. Una agencia ejecutiva deberá tener un directivo nombrado por el respectivo Ministro, con el cual será negociado el contrato de gestión. Una vez establecidos los objetivos y los indicadores de desempeño no sólo cualitativos sino también cuantitativos, el directivo tendrá amplia libertad para gerenciar el presupuesto global recibido; podrá administrar a sus funcionarios con autonomía en lo que tiene que ver con la admisión, dimisión y remuneración; y podrá realizar compras sólo obedeciendo a los principios generales de licitación.

En el otro extremo, en el sector de bienes y servicios para el mercado, la producción deberá ser, en principio, realizada por el sector privado. De ahí el programa de privatización en curso. Se presume que las empresas serán más eficientes si están controladas por el mercado y administradas privadamente. De aquí deriva el principio de la subsidiariedad: sólo debe ser estatal la actividad que no pueda ser controlada por el mercado. Además de esto, la crisis fiscal del Estado le quitó la capacidad de efectuar ahorros forzosos e invertir en las empresas estatales, aconsejando la privatización de las mismas. Esta política está de acuerdo con la concepción de que el Estado moderno, que prevalecerá en el siglo XXI no será ni el Estado liberal ni el Estado ejecutor del siglo XX: deberá ser un Estado regulador y transferidor de recursos, que garantice el financiamiento, a fondo perdido, de las actividades que el mercado no tiene condiciones para realizar.

Propiedad pública no-estatal

Finalmente, debemos analizar el caso de las actividades no exclusivas del Estado en los sectores sociales y científicos. Nuestra propuesta es que la forma de propiedad dominante deberá ser la pública no-estatal.

En el capitalismo contemporáneo las formas de propiedad relevantes no son sólo dos, como generalmente se piensa, y como sugiere la división clásica del Derecho entre Derecho Público y Privado - la propiedad privada y la pública - sino que son tres: 1) la propiedad privada, orientada hacia la obtención de lucro (empresas) o el consumo privado (familias); 2) la propiedad pública estatal; y 3) la propiedad pública no-estatal, que también puede ser llamada no-gubernamental, no orientada hacia el lucro, o propiedad del tercer sector. La confusión deriva de la división bipartita del Derecho. Los tipos de propiedad y sus correspondientes organizaciones son generalmente definidos de acuerdo con la ley que los regula (Derecho Público o Privado), y no por sus objetivos. Conforme a los objetivos, una organización es privada cuando se orienta hacia el lucro, y es pública cuando se orienta hacia el interés público. En términos legales, una organización es privada cuando es propiedad privada de individuos, tales como son las empresas y aún las cooperativas, y es pública cuando pertenece a la comunidad, a la población ²².

Con esto estamos afirmando que lo público no se confunde con lo estatal. El espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no-estatal. En el plano del deber ser, lo estatal es siempre público, pero en la práctica no lo es: el Estado precapitalista era, en última instancia, privado,

ya que existía para atender las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo lo público fue conceptualmente separado de lo privado, pero vemos a diario las tentativas de apropiación privada del Estado.

Es pública la propiedad que es de todos y para todos. Es estatal la institución que detenta el poder de legislar y tributar, es estatal la propiedad que es parte integrante del aparato del Estado, siendo regida por el Derecho Administrativo²³. Es privada la propiedad que se orienta hacia el lucro o hacia el consumo de los individuos o de grupos. De acuerdo con esta concepción, una fundación de "Derecho Privado", aunque regida por el Derecho Civil, como es el caso de las universidades norteamericanas, es una institución pública, en la medida en que está orientada hacia el interés general²⁴. En principio, todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no-estatales²⁵. Sin duda podría decirse que, a fin de cuentas, seguimos manteniendo sólo las dos formas clásicas de propiedad, la pública y la privada, pero con dos importantes salvedades: primera, la propiedad pública se subdivide en estatal y no-estatal, en lugar de confundirse con la estatal; y segunda, las instituciones de Derecho Privado orientadas hacia el interés público y no para el consumo privado no son privadas, sino públicas no-estatales. El reconocimiento de un espacio público no estatal se tornó particularmente importante en un momento en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-sector privado, llevando a muchos a imaginar que la única alternativa a la propiedad estatal es la privada. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus ingresos de la venta de sus productos y servicios, y el mercado tiene condiciones para asumir la coordinación de sus actividades. Cuando esto no acontece, queda abierto el espacio para lo público no-estatal. Por otra parte, en el momento en que la crisis del Estado exige el reexamen de las relaciones Estado-sociedad, el espacio público no-estatal puede tener un papel de intermediación o puede facilitar la aparición de formas de control social directo y de asociación, que abren nuevas perspectivas para la democracia. De acuerdo con Cunill Grau (1995:31-32): *"La introducción de 'lo público' como una tercera dimensión que supera la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta 'lo estatal' con 'lo privado', está indiscutiblemente vinculada a la necesidad de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad... Lo público, 'en el Estado', no es un dato definitivo, sino un proceso de construcción, que a su vez supone la activación de la esfera pública social en su tarea de influir sobre las decisiones estatales"*.

En el sector de los servicios no exclusivos del Estado, la propiedad deberá ser, en principio, pública no-estatal. No debe ser estatal porque no involucra el uso del poder del Estado. Y no debe ser privada porque presupone transferencias del Estado. Debe ser pública para justificar los subsidios recibidos por el Estado. El hecho de ser público no-estatal, a su vez, implicará la necesidad de que la actividad sea controlada de forma mixta, por el mercado y por el Estado, y principalmente por la Sociedad. El control del Estado será necesariamente precedido y complementado por el control social directo, derivado del poder de los consejos de administración constituidos por la sociedad. Y el control del mercado se materializará en la exigencia a los servicios. De esta manera, la sociedad estará permanentemente atestiguando la validez de los servicios prestados, al tiempo que se establecerá un sistema de sociedad o de cogestión entre el Estado y la sociedad civil.

En la Unión, los servicios no exclusivos del Estado más relevantes son las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, los hospitales y los museos. La reforma propuesta es la de transformarlos en un tipo especial de entidades no-estatales, las organizaciones sociales. La idea es transformarlos, voluntariamente, en "organizaciones sociales", o sea, en entidades que celebren un contrato de gestión con el Poder Ejecutivo y cuenten con la autorización del Parlamento para participar del presupuesto público. Una organización social no es, en realidad, un tipo de entidad pública no-estatal, sino una cualidad de estas entidades, declarada por el Estado.

El aumento de la esfera pública no-estatal aquí propuesto no significa en absoluto la privatización de actividades del Estado. Por el contrario, se trata de ampliar el carácter democrático y participativo de la esfera pública, subordinada a un Derecho Público renovado y ampliado. Conforme señala Tarso

Genro (1996): *"La reacción social causada por la exclusión y por la fragmentación, la emergencia de nuevos modos de vida comunitaria (que buscan a través de la influencia sobre el Estado el rescate de la ciudadanía y de la dignidad social del grupo) hacen surgir una nueva esfera pública no-estatal... Surge, entonces, un nuevo Derecho Público como respuesta a la impotencia del Estado y de sus mecanismos de representación política. Un Derecho Público cuyas reglas son a veces formalizadas y a veces no, pero que muestran un proceso cogestionario, que combina democracia directa - de participación voluntaria - con la representación política prevista por las normas escritas nacidas de la voluntad estatal"*.

La transformación de los servicios no-exclusivos del Estado en propiedad pública no-estatal y su declaración como organización social, se harán a través de un "programa de publicización", que no debe ser confundido con el programa de privatización, en la medida en que las nuevas entidades conservarán su carácter público y su financiamiento por el Estado. El proceso de publicización deberá asegurar el carácter público, pero de derecho privado, de la nueva entidad, asegurándole así, una autonomía administrativa y financiera mayor. Para esto será necesario extinguir las actuales entidades y sustituirlas por fundaciones públicas de derecho privado, creadas por personas físicas. De esta forma se evitará que las organizaciones sociales sean consideradas entidades estatales, como aconteció con las fundaciones de derecho privado instituidas por el Estado, y así sometidas a todas las restricciones de la administración estatal ²⁶. Las nuevas entidades recibirán por cesión precaria los bienes de la entidad extinta. Los actuales servidores de la entidad se han de conformar como una categoría en extinción y quedarán a disposición de la nueva entidad. El presupuesto de la organización social será global; la contratación de nuevos empleados será por el régimen de Consolidación de las Leyes del Trabajo; las compras deberán estar subordinadas a los principios de la licitación pública, pero podrán tener un régimen propio. El control de los recursos estatales puestos a disposición de la organización social será hecho a través del contrato de gestión, además de estar sometido a la supervisión del órganos de control interno y del Tribunal de Cuentas.

Las organizaciones sociales serán organizaciones públicas no-estatales -más específicamente, fundaciones de derecho privado- que celebran contratos de gestión con el poder ejecutivo, con aprobación del poder legislativo, y así ganan el derecho de formar parte del presupuesto público federal, estatal o municipal. La autonomía de la organización social se corresponderá con una mayor responsabilidad de sus gestores. Por otra parte, la idea implica un mayor control social y una mayor participación con la sociedad, ya que el Estado deja de dirigir directamente la institución.

En el proceso de "publicización" - transformación de entidades estatales de servicio en entidades públicas no-estatales - lo importante es evitar la privatización y la feudalización de las organizaciones sociales, o sea, la apropiación de éstas por grupos de individuos para usarlas como si fuesen privadas. La feudalización ocurre cuando uno de estos grupos, aunque orientado hacia el interés público, se perpetúa en el control de la organización, independientemente de su capacidad gerencial.

La reforma constitucional

La reforma más importante, porque de ella depende la mayoría de las otras, es naturalmente la reforma constitucional. Además de su significado administrativo, ella tiene un contenido político evidente. En la medida en que sus principales propuestas - la flexibilización de la estabilidad, el fin del régimen jurídico único, el fin de la isonomía como precepto constitucional, el refuerzo de los techos salariales, la definición de un sistema de remuneración más claro, la exigencia de proyectos de ley para aumentos de remuneración en los tres poderes - sean aprobadas, no sólo se abre un espacio para la administración pública gerencial, sino también la sociedad y sus representantes políticos marcan su compromiso con una administración pública renovada, con un nuevo Estado moderno y eficiente.

El sistema actual es rígido, todos los funcionarios tienen estabilidad, la cual sólo puede eliminarse a través de un proceso administrativo en el que se pruebe la comisión de una falta grave. La

enumeración de las faltas que pueden ser consideradas es amplia, incluyendo la desidia. En la realidad, sin embargo, alguien es destituido sólo por hurto, por ofensa pública y grave, o por abandono del cargo. Si esto aconteció y pudo ser probado, el funcionario podrá ser destituido sin que le corresponda ningún derecho. En los demás casos, sea por las dificultades para probar los hechos, sea porque existe una complicidad generalizada que inviabiliza la destitución, nadie es destituido. En la propuesta de reforma el gobierno abandonó este "todo o nada" según el cual el funcionario conserva el empleo o pierde todos sus derechos, y se orientó hacia un sistema gradualista, semejante al ya adoptado por el sector privado. Se crean dos causas de destitución, además de la falta grave: la destitución por insuficiente desempeño y la exoneración por exceso de cuadros. Para que quede claro que la destitución por mal desempeño no es lo mismo que por falta grave, el funcionario tendrá derecho a una pequeña indemnización. Esta indemnización será mayor si la desvinculación tuviese como causa el exceso de cuadros, ya que en este caso las razones que motivaron su exoneración no son de responsabilidad personal del funcionario.

La destitución por desempeño insatisfactorio se resolverá caso por caso. Su objetivo será el de permitir que el administrador pueda evaluar el trabajo del funcionario y así viabilizar la administración pública gerencial. Por el contrario, la desvinculación por exceso de cuadros será impersonal, orientada a la dimisión de grupos de funcionarios. El objetivo es reducir costos, garantizar que los contribuyentes no sean obligados a pagar por funcionarios de los cuales el Estado no tenga necesidad. En el segundo caso, la indemnización corresponderá, en principio, a un salario por año trabajado; en el primer caso, a la mitad de este monto.

El servidor sólo podrá ser destituido por insuficiente desempeño si es sometido a un proceso de evaluación formal, y siempre tendrá derecho a un proceso administrativo con una adecuada defensa. Este dispositivo apunta a permitir la evaluación del trabajo por los administradores públicos. La motivación de los servidores debe ser principalmente positiva - basada en el sentido de misión, en las oportunidades de promoción, y en el reconocimiento salarial - pero es esencial que también existan posibilidades de aplicación de sanciones. Por su parte, la exoneración por exceso de cuadros permitirá la reducción del déficit público a través de la adecuación del número de funcionarios a las necesidades reales de la administración. La decisión deberá ser rigurosamente impersonal, obedeciendo a criterios generales (por ejemplo, los más jóvenes, o los más recientemente admitidos sin dependientes a su cargo), de modo de evitar la persecución política. Los criterios impersonales evitarán prolongadas reclamaciones ante la Justicia, al hacer imposibles las destituciones de funcionarios señalados por los jefes de acuerdo con criterios en los que siempre habría un cierto grado de subjetividad.

Una alternativa sería la de combinar los criterios impersonales con la evaluación del desempeño. Aunque esta alternativa sea atractiva, ella es en realidad incompatible con la desvinculación por exceso de cuadros, que acabaría reduciéndose a la destitución por insuficiencia en el desempeño. Todos los funcionarios afectados inmediatamente argumentarían que están siendo víctimas de una persecución política, se iniciaría una larga acción judicial, y los objetivos de la exoneración - reducir cuadros y gastos - se verían frustrados. De acuerdo con la propuesta del gobierno, una vez decidida la exoneración de un determinado número de servidores, los respectivos cargos serán automáticamente eliminados, no pudiendo ser recreados hasta pasado un plazo de cuatro años. De esta manera se evita la exoneración por motivos políticos.

Estos cambios no se realizan sólo para atender el interés público y el de la ciudadanía, sino también en beneficio del funcionario. Todo servidor competente y trabajador, que valora su propio trabajo, se verá beneficiado. Sabrá que está cumpliendo con una tarea necesaria. Y, al mismo tiempo, recobrará el respeto de la sociedad - un respeto que se perdió cuando una minoría de funcionarios sin interés, cuyo trabajo no puede ser valorado, estableció patrones de ineficiencia y mala atención para todo el funcionariado.

Es importante, mientras tanto, observar que la estabilidad del servidor, aún flexibilizada, se mantiene en la medida en que éste sólo podrá ser destituido en los términos que dicta la ley. En caso de que hubiese algún abuso, siempre podrá ser reintegrado por la Justicia, al contrario de lo que sucede en el sector privado, donde no existe estabilidad, y el empleado destituido sólo tiene derecho a indemnización. El mantenimiento de la estabilidad del servidor no sólo reconoce el carácter diferenciado de la administración pública en relación con la administración privada, sino también la mayor necesidad de seguridad que caracteriza en todo el mundo al trabajo de los servidores públicos. Estos tienden a exhibir una vocación para el servicio público, están dispuestos a llevar una vida modesta, pero en compensación esperan una mayor seguridad. Esta seguridad, sin embargo, no puede ser absoluta. El Estado garantiza la estabilidad a los servidores, porque así asegura mayor autonomía o independencia a su actividad pública, al ejercicio del poder-de-Estado del cual están investidos; no la garantiza para atender a una necesidad extrema de seguridad personal, mucho menos para inviabilizar la exigencia de trabajo o para justificar la perpetuación del exceso de cuadros.

Previsión pública

La reforma del sistema de previsión del servidor público, a su vez, es fundamental en la medida en que es la condición para la definitiva superación de la crisis fiscal del Estado. La crisis del sistema de previsión brasileño deriva, en último término, de una concepción equivocada de lo que es la jubilación. Un sistema de pensiones existe para garantizar un retiro digno a quien llegó a la vejez y no puede trabajar más, y no para garantizar un segundo salario a individuos que todavía tienen una gran capacidad de trabajo, ni para jubilar personas, en particular funcionarios públicos, a los 50 años de edad.

En todo el mundo, los sistemas jubilatorios garantizados por el Estado no son sistemas de capitalización sino, en principio, sistemas de distribución, en los que los funcionarios activos pagan la jubilación de los inactivos. Esta preferencia por el sistema de distribución tiene lugar porque el Estado, que por lo general tiene condiciones para garantizar el sistema, es un mal gestor de fondos de capitalización. Un sistema de capitalización, por otra parte, sólo es legítimo cuando el participante del fondo depende efectivamente de la rentabilidad del mismo. Siendo así es difícil, si no imposible, decirles a los funcionarios que su jubilación dependerá de cuán bien el Estado vaya a administrar el posible fondo de capitalización. De acuerdo con el principio de distribución, entonces, es preciso que haya un equilibrio entre el número de jóvenes que pagan el sistema en términos corrientes y el número de viejos beneficiados por la jubilación.

En el Brasil se estableció un sistema de privilegios en lo que tiene que ver con el sistema de jubilaciones de los servidores públicos, que se expresa en la existencia de una jubilación integral independiente de la contribución y en la posibilidad de jubilarse muy temprano. Mientras que los trabajadores más pobres del sector privado rural se jubilan en promedio a los 62 años, los funcionarios públicos pueden jubilarse con beneficios integrales en una edad de algo más de 50 años, y los altos funcionarios ¡antes de los 50 años!. Por otra parte, el beneficio medio del jubilado por la Unión es 8,1 veces mayor que el beneficio del jubilado del INSS, mientras que la contribución media del servidor público federal es 3,4 veces mayor que la de los asegurados en el INSS.

El sistema de previsión privado viene manteniendo, a través de los años, un relativo equilibrio financiero debido a la estructura etaria en forma de pirámide aplastada que todavía prevalece en el país. Con la reducción de la tasa de natalidad, sin embargo, esa estructura etaria se está modificando aceleradamente. Por eso, la crisis financiera de la previsión está en puerta. Una crisis que mostrará tendencia a agravarse en la medida en que la relación entre los jóvenes, que tienen que pagar los costos de la previsión y los jubilados vaya disminuyendo. En los años 50, esa relación era de 8 a 1; en la actualidad es de 2 a 1; y en breve será de 1 a 1 y el sistema quedará inviabilizado.

En el caso de la previsión pública el desequilibrio ya es total: las contribuciones de los funcionarios sumadas a una virtual contribución del doble por parte del Estado, financian aproximadamente una quinta parte del costo anual de la nómina de inactivos y pensionados. Mientras tanto, el sistema sobrevive porque el Tesoro paga la diferencia. Esta, sin embargo, es una situación inicua - en último término los contribuyentes están pagando para que los funcionarios se jubilen de manera privilegiada - que se hizo insustentable desde el punto de vista fiscal: el sistema de jubilaciones del funcionariado público provoca un desvío anual en las finanzas públicas correspondiente a casi el 2 por ciento del PIB.

Para sanear a mediano plazo (a corto plazo es imposible) este desequilibrio originado por un sistema de privilegios, las dos reglas generales que se tienen visualizadas para la previsión privada deberán también ser rigurosamente aplicadas a la previsión pública: 1) la jubilación deberá ser por edad, ligeramente corregida por tiempo de servicio, de modo que los funcionarios se jubilen alrededor de los 60 años, diez años más tarde de lo que acontece actualmente; y 2) el valor de la jubilación, basado en las últimas remuneraciones recibidas, deberá ser proporcional a la contribución y no integral, como está establecido en la Constitución de 1988.

Sólo así será posible garantizar un costo razonable para el sistema público de previsión. Este, mientras tanto, deberá seguir siendo garantizado por el Estado. No tiene sentido exigir de los funcionarios del Estado - una institución que, al contrario de las empresas privadas - tiene las condiciones para garantizar un sistema de previsión - que recurran obligatoriamente a los fondos privados de previsión complementaria. El Estado garantizará la jubilación de sus servidores, independientemente del régimen jurídico en el que estuviesen enmarcados. Para calcular cuánto deberá recibir el funcionario al jubilarse, se deberá hacer un cálculo actuarial. Dada la contribución de los funcionarios (alrededor del 11 por ciento de los salarios) y del Estado para la jubilación, dadas las edades medias en que el funcionario comienza a contribuir, se jubila y fallece, y dado un retorno razonable del fondo virtual (ya que el sistema deberá ser distributivo), será posible calcular y establecer en la ley la proporción de la media de los últimos salarios del funcionario, que constituirá su jubilación. Cálculos iniciales sugieren que este porcentaje deberá oscilar en torno al 80 por ciento.

Los derechos adquiridos y las expectativas de derechos serán plenamente respetados. Los funcionarios que, con anterioridad al cambio de la Constitución, ya tenían derecho a jubilarse, se jubilarán según las normas actuales, aún cuando decidan hacerlo de aquí a muchos años, cuando lleguen a la edad de jubilación compulsiva. Por otra parte, las expectativas de derechos serán garantizadas en forma proporcional. Un funcionario, por ejemplo, que comenzó a trabajar a los 17 años, tiene ahora el derecho de jubilarse por el sistema actual a los 52 años. Por el nuevo sistema, tendrá derecho a jubilarse aproximadamente a los 58 años (60 años, con la corrección por tiempo de servicio, que fue prolongado). ¿Con cuánto se jubilaría el funcionario, también admitido a los 17 años, que en el momento de la enmienda constitucional hubiese completado 17 años y medio de servicio público?. Dado que se garantizarán las expectativas de derecho, su jubilación, calculada mediante una simple regla de tres, tendrá lugar alrededor de los 55 años. El mismo tipo de cálculo deberá ser efectuado para determinar el valor de la jubilación: deberá ser un valor intermedio entre la jubilación integral más 20 por ciento que hoy prevalece y la jubilación de alrededor de 80 por ciento que caracterizará el nuevo sistema.

Tres proyectos fundamentales

Otros tres proyectos, además de la reforma constitucional que acabamos de delinear, son también esenciales para la reforma del aparato del Estado brasileño: descentralización de los servicios sociales a través de las "organizaciones sociales", implementación de las actividades exclusivas del Estado a través de las "agencias ejecutivas", y fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado, mediante

reclutamiento, entrenamiento y buena remuneración, con miras a la profesionalización cada vez mayor del servidor.

El primer proyecto es el de la descentralización de los servicios sociales del Estado, por una parte hacia los estados y municipios, y por otra parte, del aparato del Estado propiamente dicho hacia el sector público no-estatal. Esta última reforma se dará a través de una drástica concesión de autonomía financiera y administrativa a las entidades de servicio del Estado, particularmente de servicio social, como las universidades, las escuelas técnicas, los hospitales, los museos, los centros de investigación, y el propio sistema de previsión. Para esto, la idea es crear la posibilidad de que esas entidades sean transformadas en "organizaciones sociales".

El segundo proyecto es el de las "agencias ejecutivas". La necesidad de aumentar el grado de autonomía y la consecuente responsabilidad por los resultados inspiraron la formulación de este proyecto, que tiene como objetivo la transformación de organismos descentralizados y fundaciones que ejerzan actividades exclusivas del Estado en agencias con amplia libertad para gerenciar sus recursos humanos y financieros, a partir de un presupuesto global. El proyecto de las Agencias Ejecutivas se está desarrollando en dos dimensiones. En primer lugar, están siendo elaborados los instrumentos legales necesarios para la viabilización de las transformaciones que se pretenden, y un levantamiento con miras a superar los obstáculos que plantea la legislación, las normas y regulaciones existentes, concediéndose gradualmente exenciones de controles burocráticos para ellas, y asegurándoles autonomía administrativa y responsabilidad. Paralelamente, comienzan a ser aplicados los nuevos enfoques en algunos organismos descentralizados seleccionados, que se transformarán en laboratorios de experimentación.

Finalmente, el tercer proyecto prioritario es el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado, que buscará completar el proceso de profesionalización del administrador público. Ya existen carreras relativamente bien estructuradas de militares, policías, jueces, promotores, procuradores, fiscales y diplomáticos. No está clara la existencia de una carrera para altos administradores públicos. La idea es desarrollar esta carreras a partir de las carreras ya existentes, creadas a finales de los años 80, de Gestores Gubernamentales, de Analistas de Finanzas y Control, y de Analistas de Presupuesto. Ya fueron dados los primeros pasos en esta dirección, con la previsión de concursos públicos anuales para esas carreras, con fechas de inscripción y número de plazas definidos hasta 1999. Los concursos exigirán un nivel de conocimientos de postgrado en administración pública o en economía. Los altos administradores se destinarán a ocupar los cargos superiores de todos los sectores de la administración pública, donde se necesitan administradores generalistas, administradores financieros y de control, y administradores de presupuesto y programación económica. Su reclutamiento se dará principalmente en los cursos de maestría profesional en administración pública, economía y ciencias políticas.

Conclusión: perspectivas de la reforma

Esta propuesta de reforma del aparato del Estado se sustanció en el Plan Director de la Reforma del Estado, preparado por el Ministro de la Administración Federal y de la Reforma del Estado, aprobado en septiembre de 1995 por la Cámara de la Reforma del Estado ²⁷ (Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, 1995). Mientras tanto, en julio de 1995 el gobierno envió su propuesta de enmienda constitucional, que en octubre de ese mismo año fue aprobada en la Comisión de Justicia, con pequeñas modificaciones. Hacia fines de ese año fue nombrado el relator de la enmienda, que terminó su informe tres meses más tarde, manteniendo la mayoría de las propuestas del gobierno, perfeccionando algunos aspectos y dejando en suspenso el tema más difícil: el cambio en la estabilidad de los servidores. Hasta abril de 1997, sin embargo, la reforma administrativa no puede ser votada, dadas las dificultades que enfrentó el gobierno para la aprobación de la reforma a la previsión social y la inviabilidad en la práctica de votar dos enmiendas de esta magnitud al mismo tiempo. Los reveses sufridos por el gobierno en la enmienda de la previsión lo debilitaron

políticamente e hicieron prever dificultades grandes para la aprobación de una enmienda administrativa en el momento de plantearse su votación, a pesar del fuerte apoyo que la misma recibió de la opinión pública y de los gobernadores de los estados.

Por otra parte, aquello que no chocaba directamente con la Constitución, las ideas relativas a la reducción de los costos de la administración federal, al fortalecimiento del núcleo estratégico, a la implantación de las agencias ejecutivas y de las organizaciones sociales, avanzaba tanto a nivel federal como a nivel de los estados y municipios, donde la explosión de los costos del personal presionaba por una reforma. Los estados, especialmente, pasaron a tomar diversas medidas para cohibir la existencia de marajás, principalmente entre los jubilados de la Policía Militar y del Poder Judicial. E iniciaron programas de dimisión voluntaria, mientras esperaban la reforma constitucional.

A nivel federal, en relación con las organizaciones sociales, se tornó claro desde mediados de 1995, que no sería posible implantarlas en las universidades federales, dada la resistencia de los profesores y funcionarios, que identificaron la publicización propuesta con un proceso de privatización. En realidad, la resistencia al cambio en esta área está vinculada con la concepción burocrática del Estado brasileño, todavía prevaleciente en nuestras élites, según la cual ciertas instituciones que prestan servicios fundamentales al Estado y son pagadas por él, como es el caso de las universidades federales, deben tener el monopolio de los ingresos del Estado en ese sector - en este caso, el monopolio de los recursos destinados a la enseñanza y a la investigación. Mientras este tipo de cultura burocrática no se modifique, mientras no haya una clara comprensión de que quien presta servicios al Estado debe hacerlo en forma eficiente y competitiva, será difícil transformar el Estado brasileño en una institución realmente democrática, al servicio de los ciudadanos, y no en una organización al servicio de los funcionarios y capitalistas que tienen el poder suficiente como para privatizarlo.

Casi dos años después de iniciada, es posible afirmar en la actualidad que las perspectivas en relación con la reforma de la administración pública son sumamente favorables. Cuando el problema fue planteado por el nuevo gobierno, a comienzos de 1995, la reacción inicial de la sociedad fue de descreimiento, cuando no de irritación. A decir verdad, se desencadenó una tempestad sobre nosotros. La prensa adoptó una actitud escéptica, si no abiertamente agresiva. Varias personas nos sugirieron "que deberíamos hablar menos y hacer más", como si fuese posible cambiar la Constitución sin antes llevar a cabo un amplio debate. Atribuimos esa reacción a la natural resistencia ante lo nuevo. Estábamos proponiendo un tema nuevo para el país. Un tema que jamás había sido discutido con amplitud. Que no había sido objeto de discusión pública en la Constituyente. Que no se había definido como problema nacional en la campaña presidencial de 1994. Que sólo figuraba de manera marginal en los programas de gobierno. En síntesis, que no estaba en la agenda del país²⁸.

A la resistencia ante lo nuevo, sin embargo, debe agregarse un segundo factor. Según Przeworski (1995), el éxito de la reforma del Estado depende de la capacidad de exigir responsabilidades por parte de los ciudadanos. Ahora bien, la cultura política en el Brasil siempre fue autoritaria antes que democrática. Históricamente el Estado no fue visto como un órgano ubicado del lado de la sociedad, nacido de un contrato social, sino como una entidad colocada por encima de la sociedad. De esta forma, según señala Luciano Martins (1985:35), "la responsabilidad política por la administración de los recursos públicos raramente fue exigida como un derecho de la ciudadanía. En realidad, el principio de que *no hay tributación sin representación* es completamente extraño a la cultura política brasileña". No constituye una sorpresa, por lo tanto, que la reacción inicial a las propuestas, cuando recién ellas estaban siendo formuladas, haya sido negativa.

Sin embargo, después de algunos meses de insistencia por parte del gobierno, comenzaron a surgir apoyos: de los gobernadores, de los prefectos, de la prensa, de la opinión pública y de la alta administración pública. Hacia fines de 1996 existía la convicción de que la reforma constitucional tenía todas las condiciones para ser aprobada por el Congreso, así como también de que era fundamental para el ajuste fiscal de los estados y municipios, además de ser esencial para promover la transición de

una administración pública burocrática, lenta e ineficiente, hacia una administración pública gerencial, descentralizada, eficiente, orientada hacia la atención de los ciudadanos. La resistencia a la reforma se localiza ahora sólo en dos extremos: por un lado, en los sectores medios y bajos del funcionariado, en sus representantes corporativos sindicales y partidistas, que se consideran de izquierda; por otro lado, en el clientelismo patrimonialista, todavía vivo, que teme por la suerte de sus beneficiarios, muchos de los cuales todavía son seguidores electorales o familiares de los políticos de derecha.

Algo fundamental en el proceso de reforma, es el apoyo de la alta burocracia - un apoyo que está siendo obtenido. En Inglaterra, por ejemplo, la reforma sólo se tornó posible cuando la alta administración pública británica decidió que había llegado el momento de reformar, y que para esto era conveniente una alianza estratégica con el Partido Conservador, que asumiera el gobierno en 1979. En un plano más general, es fundamental el apoyo de las élites modernizantes del país, que necesariamente incluyen a la alta administración pública. Tal como señala Piquet Carneiro (1993: 150): en las dos reformas administrativas federales (1936 y 1967), "estuvo presente la acción decisiva de una élite de administradores, economistas y políticos - autoritarios o no - en sintonía con el tema de la modernización del Estado, y entre ellos prevaleció el diagnóstico común de que las estructuras existentes eran insuficientes para institucionalizar el proceso de reforma".

Tras un período natural de desconfianza hacia las nuevas ideas, este apoyo está teniendo lugar bajo las más diversas formas. Este apoyo parte de la convicción generalizada de que el modelo implantado en 1988 fue irreal, habiendo agravado, en lugar de resolver, el problema. El gran enemigo no es sólo el patrimonialismo, sino también el burocratismo. El objetivo de instalar una administración pública burocrática en el país sigue vivo, ya que jamás se logró completar esa tarea; pero quedó claro en 1995 que, para esto, es necesario dar un paso más adelante, y avanzar en dirección de la administración pública gerencial, que engloba y flexibiliza los principios burocráticos clásicos. Una encuesta hecha recientemente entre las élites brasileñas reveló un fuerte apoyo a la reforma, especialmente entre los empresarios y los altos administradores públicos (IBEP, 1997). Así, a pesar de las dificultades que la reforma viene enfrentando, sea en el Congreso, sea en su implementación efectiva en la administración, existen buenas razones para adoptar una perspectiva optimista. En realidad, una reforma gerencial es un proceso en marcha actualmente en el Brasil.

Notas

¹. Según observara Fernando Henrique Cardoso (1996:A10), "la globalización modificó el papel del Estado... el énfasis de la intervención gubernamental ahora dirigido casi exclusivamente a hacer posible que las economías nacionales desenvuelvan y sustenten condiciones estructurales de competitividad a escala global"

². Para una crítica del concepto de gobernabilidad relacionado con el equilibrio entre las demandas al gobierno y su capacidad de atenderlas, que tiene su origen en Huntington (1968), ver Diniz (1995).

³. Está claro para nosotros que, según señala Frischtak (1994:163), "el desafío crucial reside en la obtención de aquella forma específica de articulación de la maquinaria del estado con la sociedad, en la cual se reconozca que el problema de la administración eficiente no puede ser dissociado del problema político". Sin embargo, no centraremos nuestra atención en esta articulación.

⁴. La expresión organización no gubernamental (ONG) podría ser considerada como sinónimo de organización pública no-estatal (OPNE). El término OPNE sería sólo una forma más precisa de referirse a las entidades del tercer sector, sin fines de lucro, en las cuales: 1) no se confunde Estado con gobierno; y 2) se enfatiza el carácter público, orientado hacia el interés de todos, de este tipo de organización voluntaria. En la práctica, las ONGs pretenden ser y son una forma "más moderna" de acción, principalmente en las áreas de la educación, de la salud, del medio ambiente y de la asistencia social, donde no se incluyen ni las pequeñas instituciones asistenciales ni las grandes fundaciones, las cuales, sin embargo, son también OPNEs.

- ⁵. Esta fue una forma equivocada de entender lo que es la administración pública gerencial. La contratación de la burocracia a través de las empresas estatales impidió la creación de cuerpos burocráticos estables dotados de una carrera flexible y más rápida que las carreras tradicionales, pero en todo caso una carrera. Según observa Santos (1995), "asumió el papel de la burocracia estatal un grupo de técnicos de orígenes y formaciones heterogéneas, pero por lo común identificados con la llamada *tecnocracia* que tuvo vigencia en especial en la década de los 70. Oriundos del medio académico, del sector privado, de las (propias) empresas estatales y de los órganos de gobierno - esta tecnocracia suministró a la administración federal los cuadros para la alta administración". Sobre esta tecnocracia estatal, ver los trabajos clásicos de Martins (1973,1985) y Nunes (1984).
- ⁶. En palabras de Nilson Holanda (1993:165): "La capacidad gerencial del Estado brasileño nunca mostró mayor fragilidad; la evolución en los últimos años, y especialmente a partir de la llamada Nueva República, ha sido en el sentido de un desmejoramiento progresivo de la situación; y no existe, dentro o fuera del gobierno, ninguna propuesta conducente al objetivo de revertir, a corto o mediano plazo, esta tendencia involutiva".
- ⁷. Constituye una excepción a esta generalización, la reforma del sistema financiero nacional, realizada ente 1983 y 1988, con el fin de la "cuenta-movimiento" del Banco do Brasil, la creación de la Secretaría del Tesoro, la eliminación de presupuestos paralelos, especialmente del "presupuesto monetario", y la implantación de un excelente acompañamiento y control computarizado del sistema de gastos: el SIAFI (Sistema Integrado de Administración Financiera). Estas reformas, realizadas por un notable grupo de burócratas liderizados por Mailson de Nóbrega, João Batista Abreu, Andréa Calabi y Pedro Parente, están descritas en Gouvêa (1994).
- ⁸. Más precisamente en 1936, fue creado el Consejo Federal del Servicio Público Civil que, en 1938, fue sustituido por el DASP. Esta reforma fue promovida por Maurício Nabuco y Luiz Simões Lopes, en el primer gobierno de Vargas.
- ⁹. El DASP fue disuelto en 1986, dando lugar a la SEDAP - Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República - que en enero de 1989 es eliminada, siendo incorporada en la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. En marzo de 1990 es creada la SAF - Secretaría de la Administración Federal de la Presidencia de la República, que entre abril y diciembre de 1992 fue incorporada al Ministerio del Trabajo. En enero de 1995, al comienzo del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la SAF se transforma en MARE - Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado.
- ¹⁰. Beltrán participó en la reforma administrativa de 1967 y después, como Ministro de la Desburocratización, entre 1979 y 1983, se transformó en un heraldo de las nuevas ideas. Definió su Programa Nacional de Desburocratización, lanzado en 1979, como una propuesta política, apuntando, a través de la administración pública, a "retirar al usuario de la condición colonial de súbdito para investirlo de la condición de ciudadano, destinatario de toda la actividad del Estado". (Beltrán, 1984:11).
- ¹¹. Según Bertero (1985:17), "subyacente a la decisión de expandir la administración pública a través de la administración indirecta, está el reconocimiento de que la administración directa no había sido capaz de responder con agilidad, flexibilidad, rapidez y creatividad a las demandas y presiones de un Estado que se proclamara desarrollista".
- ¹². Esta alianza recibió diversas denominaciones y conceptualizaciones en los años 70. Fernando Henrique Cardoso se refirió a ella mediante el concepto de "anillos burocráticos"; Guillermo O'Donnell la interpretó a través del "régimen burocrático autoritario"; yo me referí siempre al "modelo tecnoburocrático capitalista"; Peter Evans consagró el concepto de "triple alianza".
- ¹³. A pesar de que el Decreto-Ley 200 contuviese referencia a la formación de altos administradores (art.94,V) y a la creación de un Centro de Perfeccionamiento del DASP (art.121).

¹⁴. El régimen militar siempre procuró evitar estos dos males. De una manera general, logró su intento. El favoritismo o clientelismo, a través de los cuales se expresa modernamente el patrimonialismo, existían en la administración central en el período militar, pero eran la excepción más que la regla. Este cuadro cambió con la transición democrática. Los dos partidos victoriosos - el PMDB y el PFL - hicieron un verdadero reparto de los cargos públicos. La dirección de las empresas estatales, que antes tendía a permanecer en manos de los técnicos, también fue sometida a los intereses políticos dominantes.

¹⁵. Estos privilegios, sin embargo, no surgieron por casualidad: forman parte de la herencia patrimonialista heredada por el Brasil de Portugal. Según lo señala Luiz Nassif (1996): "El análisis de la formación económica brasileña muestra que una de las peores plagas de la herencia colonial portuguesa fue el sueño de seguridad absoluta, que se enraizó profundamente en la cultura brasileña. En el plano de las personas físicas, la manifestación de este síndrome fue el sueño de la jubilación precoz y del empleo público".

¹⁶. En realidad, la Constitución exigió sólo la institución del régimen jurídico único. La Ley definió que este régimen único sería estatutario. En algunos municipios la ley definió como régimen único el régimen celetista. La Constitución, además de esto, en el art. 19 del ADCT, cuando confirió estabilidad a celetistas con más de cinco años, no los convirtió en ocupantes de cargos públicos. Bien por el contrario, exigió, para que los mismos fuesen instalados en cargos públicos, que diesen un "concurso de efectivación". En este concurso de efectivación, el tiempo de servicio sería contado como "título". El STF emitió pronunciamientos preliminares cuestionando la eficacia de las leyes estatales que repiten el modelo de la ley federal que transformó a los celetistas en estatutarios "de una vez". Hasta el momento, pese a esto, nadie ha estado dispuesto a argumentar la inconstitucionalidad de la ley 8.112, un monumento al corporativismo.

¹⁷. De acuerdo con Pimenta (1994:161): "El papel de la SAF en el período estudiado fue el de garantizar el proceso de fortalecimiento y expansión de la administración directa y defender los intereses corporativistas del funcionariado, ya sea influyendo en la elaboración de la nueva Constitución, ya sea garantizando la implantación de lo que fue determinado en 1988".

¹⁸. Sobre la competencia y el espíritu público de la alta burocracia brasileña, ver Schneider (1994) y Gouvêa (1994).

¹⁹. La primera experiencia importante exitosa de dimisión voluntaria en el servicio público brasileño tuvo lugar en el Banco do Brasil en 1995. El banco tenía 130 mil funcionarios. Señaló a 50 mil como pasibles de dimisión y ofreció indemnizaciones para que aproximadamente 15 mil funcionarios dimitiesen voluntariamente. Tras una agitada intervención de los sindicatos, obteniendo dictámenes preliminares de jueces de primera instancia imbuidos del espíritu burocrático, la política fue declarada legal. Se presentaron 16 mil funcionarios para la dimisión voluntaria. En algunos estados, en particular en Rio Grande do Sul, programas similares tuvieron éxito, reduciendo entre 2 y 4 por ciento el número de funcionarios públicos estatales. El programa federal propició una reducción de 3 por ciento.

²⁰. Según Pimenta (1994:154): "La institucionalización de la función-administración en el gobierno federal ocurre durante todo el período republicano brasileño en forma cíclica... El Brasil vive un proceso de centralización organizacional en el sector público en las décadas del 30 al 50, con el predominio de la administración directa y de funcionarios estatutarios. Ya en las décadas del 60 al 80 tuvo lugar un proceso de descentralización, a través de la expansión de la administración indirecta y de la contratación de funcionarios celetistas. El período iniciado con la Constitución de 1988 indica la intención de centralizar nuevamente (régimen jurídico estatutario único)".

²¹. La expresión "agencia autónoma" tal vez sea más adecuada para un órgano intermediario entre las agencias ejecutivas y las organizaciones sociales. Es el caso de las agencias reguladoras, que ejercen una actividad exclusiva del Estado, pero que deben tener consejos de dirección con mandato, dotados de una autonomía mayor que las agencias ejecutivas. Mientras que éstas deben seguir la política fiscal

definida por el gobierno, las agencias reguladoras, cuando definen un precio, no deben seguir una política gubernamental que varía con el tiempo y las circunstancias: su papel permanente es el de establecer el precio que sería el del mercado si hubiese un mercado competitivo.

²². Según observa Bandeira de Mello (1975:14), para el jurista el ser propiedad privada o pública no sólo es un título, sino que es además la sumisión a un régimen jurídico específico: a un régimen de equilibrio conmutativo entre iguales (régimen privado) o a un régimen de supremacía unilateral, caracterizado por el ejercicio de prerrogativas especiales de autoridad y disposiciones especiales al ejercicio de las mencionadas prerrogativas (régimen público). "Saber si una actividad es pública o privada es sólo cuestión de indagar el régimen jurídico al que está sometida. Si el régimen que la ley le atribuye es público, la actividad es pública; si el régimen es de derecho privado, privada se reputará la actividad, sea o no desarrollada por el Estado. En suma, no es el sujeto de la actividad ni la naturaleza de la misma, lo que le otorga carácter público o privado, sino el régimen al cual, por ley, haya sido sometida". Estoy reconociendo este hecho al considerar la propiedad pública no-estatal como regida por el Derecho Privado; ella es pública desde el punto de vista de sus objetivos, pero es privada desde la perspectiva jurídica

²³. Derecho Administrativo es la rama del Derecho que organiza y disciplina al Estado. Es el Derecho "burocrático", de la burocracia. En el Brasil, así como en los países que heredaron las tradiciones jurídicas romana y napoleónica, es una rama legal muy desarrollada.

²⁴. Estas instituciones son inadecuadamente llamadas "organizaciones no-gubernamentales" o entidades sin fines de lucro, en la medida en que los científicos políticos en los Estados Unidos generalmente confunden gobierno con Estado. Es más correcto hablar de organizaciones no-estatales, o más explícitamente, de organizaciones públicas no-estatales.

²⁵. "Son o deben ser" porque una entidad formalmente pública, sin fines de lucro, puede en realidad serlo. En este caso se trata de una falsa entidad pública. Son comunes los casos de este tipo, especialmente en el área de las universidades y hospitales.

²⁶. Ya que estas instituciones eran reguladas por el Decreto-Ley 200 establecido por el Estado, después de la Constitución de 1988 ellas permanecieron sometidas a todas las restricciones administrativas de la administración estatal.

²⁷. La Cámara de la Reforma del Estado está formada por los ministros de Administración, Hacienda, Planificación, Trabajo, y por el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, bajo la coordinación del Jefe de la Casa Civil de la Presidencia.

²⁸. Para ser más precisos, aspectos como la revisión de la estabilidad del servidor constaban en las propuestas de enmienda constitucional del Gobierno de Collor; fueron producto, en gran parte, del trabajo de sectores esclarecidos de la burocracia, preocupados por dotar a este gobierno de un programa mejor estructurado en su segunda fase, luego de una amplia reestructuración ministerial.

Bibliografía

- ABRUCIO, Fernando L. (1993) "Profissionalização". En: Andrade e Jacoud, orgs. (1993).
- ANDRADE, R. e L. JACOUD, orgs. (1993) Estrutura e Organização do Poder Executivo - Volume 2. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.
- ANDRADE, Régis (1993) "Introdução". En: Andrade e Jacoud, orgs. (1993).
- Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994) "Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnósticos e Propostas para o Novo Governo". Mimeo, outubro 1994, versão 2.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (1975) Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta. Revista dos Tribunais, São Paulo.
- BARZELAY, Michael (1992) Breaking Through Bureaucracy. Berkeley: University of California Press.

- BELTRÃO, Hélio (1984) Descentralização e Liberdade. Rio de Janeiro: Record.
- BERTERO, Carlos Osmar (1985) Administração Pública e Administradores. Brasília: FUNCEP.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1992) "Contra a Corrente: a Experiência no Ministério da Fazenda". Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.19, julho 1992. Testemunho ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (apresentado em setembro de 1988).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1988) "De Volta ao Capital Mercantil: Caio Prado Jr. e a Crise da Nova República". Revista Brasileira de Ciência Política 1(1), março 1989. Também en: Maria Angela D'Incao, História e Ideal: Ensaio sobre Caio Prado Jr.. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1996) "Globalização". Conferência pronunciada em Nova Delhi, Índia, enero 1996. Publicada en O Estado de S. Paulo, 28 de janeiro, 1996.
- CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto (1995) "Reconstrução e Reforma do Estado". En: Velloso e Cavalcanti de Albuquerque, orgs. (1995).
- CUNILL GRAU, Nuria (1995) "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos". Revista del Clad - Reforma y Democracia, no.4, julio 1995.
- DINIZ, Eli (1995) "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". Dados 38(3), 1995.
- FAIRBROTHER, Peter (1994) Politics and the State as Employer. Londres: Mansell.
- FRISCHTAK, Leila L. (1994) "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". Technical Paper no. 254. World Bank: Washington.
- GENRO, Tarso (1996) "A Esquerda e um Novo Estado". Folha de S. Paulo, 7 de janeiro, 1996.
- GOUVÊA, Gilda Portugal (1994) Burocracia e Elites Dominantes do País. São Paulo: Paulicéia.
- GRAEF, Aldino (1994) "Nova Fase do Capitalismo de Estado". Cadernos ENAP 2(4), dezembro 1994: Reforma do Estado.
- GURGEL, Cláudio (1995) "Reforma do Estado: Weber e a Estabilidade". Archétipon, 4(10), 1995 (Rio de Janeiro: Faculdades Cândido Mendes).
- HOLANDA, Nilson (1993) "A Crise Gerencial do Estado Brasileiro". En: João Paulo Reis Velloso, org. (1993) Brasil: a Superação da Crise. São Paulo: Nobel.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968) Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press.
- IBEP (1997) Os Formadores de Opinião e a Reforma do Estado. Brasília: IBEP - Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, Relatório de Pesquisa, janeiro 1997.
- KETL, D. and J. DILULIO (1994) Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management.
- KETL, Donald F. (1994) Reinventing Government? Appraising the National Performance Review. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, agosto 1994.
- MARCELINO, Gileno Fernandes (1987) Evolução do Estado e Reforma Administrativa. Brasília: Imprensa Nacional.
- MARTINS, Luciano (1973) Pouvoir et Développement Economique. Paris: Editions Anthropos, 1976. Tese de doutorado de Estado. Universidade de Paris V, 1973.
- MARTINS, Luciano (1985) Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995) Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.
- Ministério da Fazenda (1987) Plano de Controle Macroeconômico. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julho 1987.
- NASSIF, Luís (1996) "O Brasil e o Mito da Segurança". Folha de S. Paulo, 7 de janeiro, 1996.
- NUNES, Edson de Oliveira (1984) Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity. Ph.D. dissertation, Department of Political

- Science, University of Berkeley. Traducido como *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro e Brasília: Zahar Editores e Escola Nacional de Administração, 1997.
- OSBORNE, D. e T. GAEBLER (1992) Reinventing Government. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- OSLAK, Oscar (1995) "As Demandas de Formação de Administradores Públicos Frente ao Novo Perfil do Estado". Revista do Serviço Público, ano 46, vol.119, n.1, Janeiro 1995.
- PIMENTA, Carlos César (1994) "Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Função Pública Federal". Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 28(2), abril 1994.
- PIQUET CARNEIRO, João Geraldo (1993) "Requisitos Políticos e Técnicos da Reforma do Estado". En: João Paulo Reis Velloso, org. (1993).
- PRZEWORSKI, Adam (1995) "O que os Países Civilizados Têm em Comum". Folha de S. Paulo, 2 de abril, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam (1995) "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention". Mimeo. Trabajo presentado a la conferencia "Inequality, the Welfare State and Social Values", El Escorial, España, julio 1995.
- PRZEWORSKI, Adam, Pranab BARDHAM, Luiz Carlos BRESSER PEREIRA et alli (1995) Sustainable Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1996) "Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica". Revista Brasileira de Ciências Sociais, 32(11) outubro 1996.
- SANTOS, Luiz Alberto (1995) "Modelo Brasileiro para a Organização da Alta Administração". Brasília: Revista do Serviço Público, 119(2) maio 1995.
- SCHNEIDER Ben Ross (1994) Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1995) "A Conexão da Carreira: Uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático". Revista do Serviço Público, ano 46, vol.119, n.1, janeiro 1995.
- WEBER, Max (1922) Economy and Society. Berkeley: University of California Press, 1978. First German edition, 1922.
- WEBER, Max (1923) "Origen del Estado Racional". Chapter 4, Section 8 of *Wirtschaftsgeschichte: Abriss der Universalen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*. Publicado como Appendix IX (pp. 1047-1056) en la traducción española de Economy and Society, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1964.

El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas *

Daniel Campione

Introducción

El propósito de este trabajo es discutir, en un contexto económico-social y político, las nociones circulantes en torno a la instauración de nuevos modelos de gestión pública estatal, los cuáles serían real o supuestamente más acordes con los cambios de alcance estructural producidos en los últimos años. Uno de los propósitos de emprender esta reflexión es intentar superar un modo de encarar esta problemática: se la discute (o más bien se predica acerca de ella) desde una perspectiva más bien "administrativista", que da por supuesta la corrección, el acierto de la orientación general del proceso, y a partir de allí hace una exposición en apariencia "despolitizada" que expone en términos de "reinención", de "cambio de paradigma" o simplemente de "modernización", un conjunto de medios o herramientas para alcanzar resultados cuya definición está siempre reservada a otros niveles, pero que revestirían la bondad intrínseca de superar el modelo tradicional de burocracia. Se corre así el riesgo de re-introducir, de modo más o menos subrepticio, uno de los mitos básicos que legitiman el pensamiento tradicional sobre la administración; el de la separación de lo administrativo (o técnico) de lo político. No pretendemos aquí otra cosa que hacer un ejercicio de reflexión al respecto que incorpore como marco de referencia general la evolución de la sociedad argentina en estos años, y trate de ver qué *política* hay detrás de algunos planteos "técnicos".

Lo que se considera como el cambio de modos "tradicionales" de administración a otros "modernos", constituye un proceso que puede calificarse, con justicia, como de incompleto y distorsionado. Lo primero porque no se llega a un punto de implantación generalizada de los criterios modernizadores, e incluso, en el propio avance de las reformas, se generan capas "atrasadas" del aparato estatal, que promueven clientelismo y burocracias rígidas del tipo tradicional. La distorsión consiste en que la maquinaria estatal no es dotada de un principio unificador, de un rumbo estratégico asumido con decisión, y el proceso de reformas tiende a agotarse en el fiscalismo (ampliación de recursos y, sobre todo, reducción de gastos -o mera pretensión de reducirlos- vía privatizaciones, disminución de personal y supresión de organismos) y en el cortejo a los capitales de toda rama y procedencia, sin criterios de selectividad, ni autonomía suficiente frente a los intereses de las empresas portadoras de los mismos.

En el caso particular de Argentina el contenido realmente modernizador de las reformas realizadas en el aparato del Estado ha estado ligado a receptor los cambios económicos, políticos y culturales que, producidos desde la década de los 70, convirtieron a nuestro país en una sociedad muy diferente a la que se había conformado a partir de la década del cuarenta. El problema fundamental es que las reformas estatales fueron efectuadas en el sentido de la acentuación de las tendencias de cambio de la estructura social, y no de su atenuación o compensación. La concentración y centralización del capital, la redistribución regresiva del ingreso, la destrucción masiva de puestos de trabajo, la pérdida de poder e influencia de los sectores asalariados y populares en general, respondieron a procesos de alcance mundial originados lejos del alcance del aparato estatal, pero fueron una "obra" completada y acelerada desde el Estado, por una decisión consciente de los hombres que tuvieron responsabilidades de gobierno, al menos desde 1989 en adelante.

Con base en esas orientaciones básicas, el trabajo se inicia con un breve resumen de los rasgos principales del proceso de reforma del aparato estatal desarrollado en Argentina en los últimos años. Tras esa ubicación de contexto, se procura ubicar algunos términos de la discusión de los nuevos paradigmas de gestión, seguida de un breve *racconto* de los intentos de implantación de criterios

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

modernos y gerenciales en el aparato del Estado nacional en Argentina. Cumplida esa breve mirada retrospectiva, dirigimos la mirada a los efectivos resultados del proceso, en lo que hace a la conformación de nuevas élites político-tecnocráticas. Estos apuntes se cierran con un breve comentario de las impresiones, forzosamente provisionarias, que aquellos resultados nos inspiran.

El Estado argentino. Sus transformaciones

En los últimos años se ha producido un profundo y acelerado proceso de transformación del aparato estatal en Argentina. Este cambio estuvo precedido, y a la vez aceleró y completó, una amplia reformulación de las relaciones Estado-sociedad civil que se venía produciendo desde los 70 (ver, entre otros, García Delgado, 1994 y Palermo-Novaro, 1996). Desde 1989 a la fecha, se han impulsado con decisión las medidas que desmontaron lo que se ha llamado "matriz estado-céntrica", caracterizada por industrialización sustitutiva, economía cerrada, regulación estatal de los mercados y patrón de inflación moderada (Cavarozzi, 1991: 469), y en ese marco, fue privatizado el grueso de las empresas públicas, y suprimidas, o traspasadas a los estados locales, buena parte de las funciones a cargo del Estado nacional.

Solamente desde una perspectiva ingenua o interesada, podría sostenerse que esta gigantesca transformación estuvo precedida de la confección de una *agenda estratégica*, que estableciera las necesidades de transformación, a partir de visualizar los grandes problemas de la sociedad argentina. Por el contrario, los cambios (privatizaciones, desregulaciones, descentralización, apertura económica, supresión de organismos, reducción de personal), fueron guiados por la combinación de un criterio estrechamente "fiscalista" de reducción de gastos y aumento de ingresos en el sector público, con otro de generación de "oportunidades de negocios" para empresas y capitales locales e internacionales. Con respecto a esto último, se produjo una suerte de "trueque". Por un lado, se realiza el abandono por el Estado de buena parte de las funciones de provisión de infraestructura, subsidios a la producción privada, generación de un mercado "cautivo" en el sector público y protección frente a la competencia externa, características del período abierto en la década del cuarenta, y que iban en el sentido de favorecer la acumulación de los empresarios locales. A cambio de esta "retirada" que afectaba de diversas maneras a sectores empresarios concretos, el Estado genera, vía privatizaciones, desregulación de diversos mercados, y "flexibilización" de las normas que regían la relación capital-trabajo, posibilidades de ganancias que compensaban con creces las resignadas por el "achicamiento" estatal. Esto permitió, en un consenso favorecido por el agotamiento y crisis permanente del modelo anterior, hacer que la clase dominante, como *conjunto*, saliera favorecida del proceso de reformas, con una mayor ganancia relativa para los capitales más grandes y diversificados, lo que venía operándose por otras vías al menos desde los setenta (ver Aspiazú, et al., 1986)¹.

Importante gravitación tuvo también la voluntad de adaptarse a las "presiones hacia la reestructuración" que, fortalecidas, aunque no generadas, por el problema de la deuda externa, indujeron a producir cambios rápidos y, en general, extremos². Una peculiar coyuntura socioeconómica, política e ideológica³ se conjugó así con el agotamiento de la modalidad populista-desarrollista de acción estatal que había predominado en los lapsos de gobierno constitucional del país desde 1946, para dar como resultado el violento ajuste estructural implementado a partir de 1989, completado y "ordenado" por un plan de estabilización a partir de 1991⁴.

Si pretendemos entender en qué marco conceptual operó el proceso de "Reforma del Estado", es necesario remitirse a las condiciones del debate político sobre el Estado, una vez desatada la crisis de la deuda que, en los primeros años 80 fue el detonante de la promoción de políticas de ajuste que luego se orientaron a un programa más amplio de reformas estructurales expresado en el "Consenso de Washington". En esas circunstancias, el pensamiento neoliberal, rotundamente antiestatista, percibió la coyuntura como una oportunidad histórica de imponer sus ideas en toda la línea, y desató una arrolladora ofensiva tanto en el terreno académico como, sobre todo, en el de los ámbitos decisorios del

establishment. Por el otro lado, los sectores ligados al desarrollo de políticas populistas y desarrollistas, quedaron virtualmente paralizados, sin respuestas novedosas que fueran más allá de una vacilante y poco fundamentada defensa del rol de un modelo de Estado ya en evidente quiebra ⁵, lo que en buena parte de los casos, fue seguido por una adhesión acomodaticia o una aceptación resignada de las reformas en curso. Estas condiciones se dieron en Argentina en una versión extrema, en donde más que un debate, lo que existió fue una abrumadora campaña de "instalación" de las ideas de privatización, liberalización de la economía y achicamiento de un Estado erigido en ese discurso en la fuente de todos los males históricos del país.

Con un aparato estatal reducido a un Estado "gelatinoso", donde la confusión e indefinición de estructura y funciones habían alcanzado grados alarmantes, llevándolo a perder toda capacidad de gestión y a poner en tela de juicio su autoridad; y una sociedad civil originalmente poderosa, pero aún no recuperada de impactos traumáticos sufridos primero durante la dictadura y después en la crisis hiperinflacionaria de 1989-90, la disputa política en torno a la transformación estatal adquirió el aspecto de una *blitzkrieg* sólo matizada por combates de retaguardia en los que la ofensiva neoliberal resultaba a la postre invariablemente triunfante ⁶. Por añadidura, y sobre todo a partir de la asunción de la presidencia por el Dr. Menem, buena parte de los antiguos defensores de un Estado fuerte y expansivo, concluyeron por pasar con armas y bagajes al campo de la "retirada estatal", al amparo del viraje en redondo de un gobierno identificado con el Partido Justicialista, el defensor por excelencia de las concepciones "estado-céntricas" a lo largo de décadas ⁷.

A partir de allí, todo lo que fuera reforma del Estado apareció teñido por la temática de la "retirada" del mismo, en tanto que privatización y transferencia de actividades, reducción de estructuras y personal, y supresión de actividades reguladoras. La estructura y rol del Estado pos-reforma recibió una atención considerablemente menor, no más allá de una vaga noción de reconstrucción del Estado-gendarme, al que se sumarían funciones, más de financiación, planificación y control que de prestación directa, en el campo de la salud y la educación.

La carencia de orientaciones que provinieran de una definición de mediano y largo plazo sobre el tipo de desarrollo conveniente para el país, acerca del diagnóstico y perspectiva de solución de sus problemas de pobreza, empleo, déficits en la calidad de vida y el nivel de educación, dejaron a las reformas sin definición sobre sus objetivos de fondo, de carácter estratégico. En ese cuadro, la reformulación de las funciones a cumplir por el Estado, y la consiguiente adecuación de las prácticas a su interior, el modo de relacionarse con la sociedad, la readecuación con sentido estratégico de sus estructuras organizativas y su dotación de recursos humanos, se tornaba difícil no ya de instrumentar, sino aun de debatir para arribar a la estructuración de propuestas integrales y coherentes. El "debate" (en realidad, la gradual imposición de un único pensamiento oficial) en torno al sentido y finalidad de las reformas, se dio en un campo conceptual plagado de prejuicios, generalidades no susceptibles de operacionalizarse, y soluciones de *manual*, cuya precariedad se agravaba al sacárselas del contexto geográfico o de actividad en que inicialmente fueron formuladas ⁸.

De hecho, lo que tendió a predominar, fue un enfoque "fiscalista" de aumento de ingresos y reducción de gastos, donde la maquinaria estatal no se preguntaba a sí misma (ni lo hacía la sociedad por fuera de ella) acerca de **qué** hacer y **cómo** hacerlo, sino que la preocupación central era dónde y cómo "achicar" el Estado. Privatizar aquellas actividades susceptibles de ser subsumidas en un enfoque empresarial, de obtención de rentabilidad ⁹, descentralizar las que se seguía reconociendo sustantivamente estatales, transfiriendo así la responsabilidad a unidades estatales menores, y generando el "alivio" del Estado nacional en cuestiones como la prestación de servicios de salud y educación. Como marco y complemento del "achicamiento" del Estado, se produjo la desregulación de los más variados campos de actividad, desde el comercio exterior a las relaciones laborales.

El resultado ha sido un Estado nacional dedicado a dictado de normas, planificación y ejercicio de supervisión y control sobre actividades ejecutadas en otros ámbitos, y sólo en menor medida

involucrado en la producción directa de bienes y servicios de carácter público. Ahora bien, este cambio de fisonomía estatal aparece como un resultado de hecho, y no como una búsqueda explícita que haya presidido el proceso de reforma y le haya dado sentido. Y si bien, visto desde la política global, puede reconocerse a esta transformación una lógica general, la falta de previsión profunda sobre lo supérstite en el Estado, hacen que el "Estado restante" aparezca como un resultado "fortuito", como un efecto casi colateral de los cambios operados.

En el discurso oficial, las referencias a la transformación del Estado, aparecen muy a menudo teñidas por la lógica de la "retirada" estatal, con una presencia mucho menor de los temas del "día después", sobre definición y cumplimiento de nuevas funciones (cf. Blutman, 1994)¹⁰. Esto se ve realimentado porque la lógica de generación de oportunidades de negocios a través del Estado, se "reinventa" constantemente, descubriendo nuevas y nuevas áreas susceptibles de privatización o disolución¹¹. De esta manera, la esperada y anunciada "segunda etapa" de las transformaciones, la que pondría las bases del nuevo rol del Estado, nunca bien definido, termina hasta ahora sepultada por la implementación de renovadas instancias de "traspaso" de las responsabilidades estatales al mercado, o bien del fortalecimiento selectivo de sectores del aparato estatal, con un criterio preeminentemente fiscalista (La Dirección General Impositiva y Administración de Aduanas, los organismos básicos de recaudación tributaria, han salido fortalecidos del proceso de reformas, a través del aumento de sus recursos tecnológicos, materiales y humanos). Incluso, cuando han aparecido iniciativas que buscaron combinar criterios "refuncionalizadores" con los de ajuste fiscal predominante (por ej. los decretos 435 y 2476/90) estos últimos contenidos tendieron a diluirse¹². Actualmente se encuentra en curso un nuevo intento de combinar ambos principios, expresado en la llamada Segunda Reforma del Estado (la ley que le sirve de marco se aprobó en febrero de 1996), cuyo resultado aún está en ciernes.

Por añadidura, existe un factor relativamente nuevo que se suma a los desequilibrios ya tradicionales. Estamos ante una situación en que el Estado nacional tiene una soberanía¹³ más limitada que la que tradicionalmente tuvo. Tras el derrumbe de la situación de "aislamiento relativo" de los mercados nacionales y sus estados correspondientes, que se había sancionado a nivel mundial con los acuerdos de Bretton Woods y había dado lugar a las políticas desarrollistas y redistributivas, los estados se encuentran cada vez más comprometidos en reciclar la inserción de sus países en el mercado mundial¹⁴ y, por lo tanto, en generar condiciones financieras, de circulación, laborales, jurídicas, etc. que conviertan a sus países en una escala atractiva para capitales en permanente circulación, a la vez que en remover todas aquellas instituciones y regulaciones que, concebidas originalmente como estímulos a la acumulación capitalista, en esta nueva fase histórica se han convertido en trabas para la misma¹⁵. Esto condiciona las orientaciones generales de políticas, el propio diseño del aparato estatal, y las pericias y comportamientos buscados en sus directivos por parte de los estados nacionales. De tal forma, es como si todo el proceso de reestructuración estatal estuviera orientado desde afuera de la sociedad a la que ese Estado aspira a regir¹⁶.

A esta lógica global se le superpone, presionando en el mismo sentido, la emanada del poder creciente de instituciones de alcance internacional que actúan como factores de limitación de autonomía de las iniciativas estatales. El FMI, el Banco Mundial y el BID (entre otras instancias internacionales, gubernamentales o no) ingresan como controles directos y activos de las tareas del Estado nacional, por medio de préstamos que van atados a un "monitoreo" de las políticas que se realizan. Esta reforzada injerencia, en el marco conocido como "Consenso de Washington" (acuerdo alcanzado como conjunto de respuestas al "problema de la deuda" formalizado en torno a 1988), ha inspirado políticas incluso "de detalle" para las diversas áreas estatales, con sus propios préstamos, controles, y funcionarios contratados con esos fondos¹⁷. Entre sus diversos componentes (dirigidos por la lógica del ajuste) han introducido propuestas de cambio en las pautas de gestión y en las características de reclutamiento, capacitación y relaciones laborales para el personal estatal.

En ese cuadro de situación, las perspectivas de transformar el modelo de gestión estatal, de orientarlo a objetivos y no a normas, de acercarlo a la ciudadanía (a menudo redefinida y sectorizada como "cliente"), de llevarlo a confiar en la negociación y el manejo de las relaciones interpersonales, más que en la información cuantitativa y las reglas preestablecidas, adolece de cierta carencia, o al menos de insuficiente definición, en cuánto a sus contenidos reales. La instalación efectiva de una racionalidad sustantiva que reemplace a los criterios "formalistas", el acusar recibo efectivamente de las transformaciones en el contexto mundial, son cuestiones que se tornan bastante abstractas si no hay una "orientación a la sociedad" de esos cambios, sin la instalación de una "visión del mundo" más compleja que el equilibrio fiscal y la "captación" de capitales que la presida.

En el cuadro que venimos describiendo, el planteo acerca de la implantación de nuevas formas de dirección, del paso desde la organización burocrática tradicional a algún nuevo estadio superador, aparece en buena medida vaciado de contenido.

El modelo gerencial-tecnocrático. Las características de la discusión

Los planteos modernizadores encuentran uno de sus puntos de síntesis en el trazado de una nueva "gerencia pública" o, de modo más personalizado, "un nuevo gerente público": Se trataría de una novedosa modalidad de acción, que estaría encarnada en determinados sujetos, portadores de una cultura renovada que reemplazaría definitivamente a la vieja, en nuestro caso encarnada en una mezcla de burocracia tradicional y clientelismo, que sería propia del Estado populista-desarrollista.

Resulta fácil coincidir en una valoración positiva de los rasgos que se presentan como constitutivos de una "gerencia pública" deseable: atención y capacidad de respuesta orientadas a los cambios en el contexto, de aptitud para, en ese contexto de cambios, diferenciar lo principal de lo accesorio y también lo urgente de lo postergable. Una gerencia dotada de aptitud para seleccionar lo realmente relevante dentro de un flujo de información superabundante, orientada a la negociación y en general al cultivo de las relaciones interpersonales, más que a la aplicación inflexible de normas y principios, que por lo tanto dirige a "puertas abiertas" con vínculos inmediatos con la gente. A esto se agrega la disposición crítica para reconocer los propios errores y la actitud consecuente de batallar para corregirlos.

Lo que ocurre es que, si no incluimos en el debate el tipo de resultados *sustanciales* a obtener por esos gerentes, así como los objetivos a nivel de la sociedad en su conjunto que deberían guiarlos, no habremos hecho otra cosa que "mapear" cualidades de reflexión y liderazgo, que con leves modificaciones podrían ser aplicadas a la dirección de las organizaciones más disímiles, desde una corporación multinacional a un partido político, pasando por casi cualquier organización estatal en gobiernos de las más disímiles orientaciones. Sin una mirada preponderante a las necesidades de la sociedad, la figura del "gerente moderno", tiende a confundirse con la de un tecnócrata, que se ilusiona desvinculado de las necesidades y presiones del universo político y social¹⁸. Diseñada con esa carga tecnocrática, la transición del paradigma burocrático al gerencial, corre el riesgo de entroncar claramente con el enfoque neo-conservador de la crisis del Estado, que plantea como solución a la "sobrecarga" de demandas experimentada por los aparatos del Estado de Bienestar, la disminución de los "requerimientos de legitimación" para los regímenes democráticos.

El convertir los asuntos de gobierno y administración en cuestiones de "expertos", circunscribiendo paralelamente el componente democrático del funcionamiento estatal a la periódica elección de las cúpulas decisorias de las instituciones representativas, es el nada apolítico programa que se esconde tras un avance tecnoburocrático indiscriminado en la gestión estatal, por más que lo cubra un velo de "modernización" a la que se presenta como neutral en lo ideológico y unilateralmente beneficiosa en términos de gestión.

Un breve *racconto* de las gerencias estatales en Argentina

En realidad, los intentos de introducir lo que hoy definiríamos como "perfiles gerenciales" en la Administración Pública argentina, concebidos como una lucha simultánea con la burocracia tradicional y con el clientelismo de raíz oligárquica, pueden rastrearse en el Estado argentino al menos hasta la década del treinta del presente siglo.

En efecto, las acciones destinadas a introducir profesionales dotados de orientación gerencial, y "neutralidad" política, con reclutamiento desde el sector privado, formación económica y administrativa y no jurídica, se remontan al conjunto de funcionarios conocido como grupo Pinedo-Prebisch¹⁹. Esa experiencia fue impulsada por gente orientada tempranamente al sector público, y como reflejo de necesidades de ajuste de las políticas macroeconómicas del Estado nacional, en el marco de una situación crítica global generada a partir de 1930. A la vez, constituyó una interesante experiencia de "cooptación" de sectores sociales nuevos al interior de una élite tradicional que presentaba serios síntomas de agotamiento²⁰. Con todo, ya pueden observarse en ese entonces, las dificultades para introducir un grupo tecnoburocrático, en el mar de una administración que se dividía entre el crudo clientelismo, y la formación burocrática tradicional, y por lo tanto estaba tomada por la conflictiva coexistencia entre tipos organizacionales completamente distintos²¹.

La superposición de racionalidades profundamente diferentes, que en los enfoques de la "modernización" corresponderían incluso a etapas históricas distintas, fue algo destinado a mantenerse en el tiempo en nuestro país, a la vez que un rasgo común a los estados periféricos en general y latinoamericanos en particular²². Clausurada la experiencia inicial bajo regímenes conservadores, la modalidad estatal surgida en Argentina con el peronismo, iría apuntando, de modo discontinuo y no del todo consecuente, a las nuevas empresas estatales como el espacio de experimentación de la modernidad administrativa y de instauración de "roles tecnocráticos". Pero el desequilibrio y la descoordinación entre áreas estatales siguió siendo la regla y no una simple "disfunción" a resolver, y los mecanismos de tipo clientelista continuaron neutralizando las frecuentes tentativas de "profesionalización" de la Administración Pública²³. Posteriormente, durante el régimen resultante del golpe de estado de 1966, los enfoques tecnocráticos y el personal con esa formación, fueron propuestos como reemplazo liso y llano de las instancias vistas como "políticas", esto en un contexto político-cultural (el de la dictadura ultraconservadora y clerical de Onganía) que parecía diseñado a propósito para mostrar las inextricables combinaciones de "modernidad" y "tradicición" que nuestra realidad puede llegar a ofrecer.

Con todo, esas experiencias partían al menos de la aceptación (cuando no la profunda y entusiasta convicción) de que un aparato estatal expandido y plurifuncional, formaba parte de la naturaleza de las cosas, al menos por un plazo prolongado.

Las dirigencias tecnocráticas gustaban imaginarse a sí mismas como librando una dura lucha contra la "resistencia al cambio" de niveles inferiores de la administración pública, rutinizados, anticuados, "burocráticos" hasta la médula en el sentido peyorativo de la palabra, a los que estigmatizaban generando así un estereotipo destinado a gozar de prolongada eficacia. Pero rescataban en bloque el protagonismo estatal en la economía, y la idea de fortalecer y mejorar la administración pública, nunca de retirarla a un rol aproximado al tradicional "Estado-gendarme".

Esto cambió a partir de la segunda mitad de la década del 70', cuando posiciones de un crudo antiestatismo comenzaron a ocupar puestos directivos en el aparato del Estado. Disminuir el "peso" del aparato estatal fue convirtiéndose en la consigna dominante²⁴, con una forma de entenderla en que la preocupación por el mejoramiento del funcionamiento estatal aparecía como un obstáculo a la transformación más que un resultado a obtener. La problemática de la gerencia pública tendía a quedar relegada a un segundo plano, frente a la primacía de la urgencia por "privatizar" lo público, de privar de sus bases mismas al Estado expansionista del período anterior, al que, en última instancia, se le consideraba responsable de los fenómenos de "subversión" y "corrupción" que la dictadura militar se consideraba llamada a extirpar.

Con el regreso a la democracia en la década del 80', y después de un lapso bastante breve en que se intentó volver a operar sobre las funciones y sobre la *forma*²⁵ del Estado en relación con ellas, más que sobre el *tamaño* del mismo, entendido como volumen de los recursos de todo tipo que utiliza, las posiciones centradas en el "achicamiento" volvieron a imperar²⁶. Finalmente, el predominio antiestatista logró plasmarse en acción, a través del gigantesco proceso de *retirada* del Estado que, iniciado con anterioridad, alcanzó niveles masivos a partir de 1989, en medio de una crisis económica sin precedentes y que superó todas las previsiones iniciales²⁷, incluso las de sus impulsores más entusiastas.

Hoy la problemática de la *forma* del Estado, de la implantación de modos de mejoramiento de la gestión estatal, reaparecen entre los entresijos dejados por una cabalgata de "achicamiento" que continúa, con cierta tendencia a la auto-reproducción, pese a que el final de esa etapa ha sido reiteradamente anunciado²⁸.

Las presiones "fiscalistas" continúan prevaleciendo sobre las tentativas de "refuncionalización" una de cuyas principales deficiencias radica en la insuficiente claridad sobre cómo encarar las actividades que le han restado al Estado. Y esa insuficiencia parte de que, al no haberse aplicado una mirada de conjunto al Estado supérstite después de las reformas, éste sigue siendo, conceptualmente y en la práctica, un remanente no articulado de las estructuras estatales anteriores, en el que subsisten desequilibrios de todo tipo. En ese cuadro, y al reproducirse coyunturas económicas críticas, la lógica del ajuste fiscal vuelve a cubrir el panorama, con una lógica de "caja" que sólo se detiene, eventualmente, ante presiones políticas en contrario, pero nunca se subordina a una planeación consecuente de una fisonomía para el Estado basada en orientaciones estratégicas.

No puede negarse, con todo, que han existido esfuerzos para instalar pautas de ordenamiento y modernización, en puntos tan importantes como la selección de recursos humanos y su régimen, o en el cambio de raíz de la contabilidad pública y los organismos de control. Pero los efectos de estas acciones chocan a poco andar con las carencias estratégicas, y la colisión de políticas provenientes de diferentes sectores, total o parcialmente incompatibles²⁹. Además, las medidas de mejoramiento y racionalización funcional, suelen darse en contextos de debilitamiento institucional, restricción presupuestaria creciente, y reducciones de recursos humanos en los organismos, lo que no constituye el marco más adecuado para su aplicación, cuando no tienden directamente a esterilizarlas. Con frecuencia, tienen mayor éxito en los organismos "privilegiados" en términos relativos, con lo que las desigualdades existentes al interior del aparato estatal se reproducen³⁰.

Quizás, el componente central del discurso de reforma estatal de los últimos años (si excluimos el omnipresente planteo de la "retirada"), ha sido la pretensión de implantar una racionalidad *sustantiva*, y con ella la posibilidad de instaurar estructuras organizativas y diseños de relaciones interpersonales más flexibles, más orientados a los resultados: desde la contabilidad hasta la mediatización de las tareas de apoyo y la concentración en las sustantivas, pasando por el régimen de empleo público, el cambio de los sistemas de control, la perspectiva de planificación en sentido moderno, las nuevas técnicas presupuestarias. Todos esos instrumentos tienen como rasgo en común la pretensión de superar los corsets legales y reglamentarios, para "leer" las actividades estatales en clave de objetivos fijados y de resultados obtenidos. Inclusive los modos de estudiar la actividad estatal se han modificado en ese sentido, por ejemplo a través de la reciente incorporación del estudio de políticas públicas como disciplina autónoma, que ingresa con fuerza en posgrados, cursos de capacitación e incluso en algunas carreras de grado. Con todo, la tecnocratización avanza a tientas y de modo contradictorio. Muchas veces los organismos de reforma sólo consiguen colocar nuevas trabas, las racionalizaciones no son consecuentes y permiten la pérdida de los saberes y técnicas adquiridos.

¿Cómo han sido los gerentes del proceso de cambio?

Quizás resulte útil hacer un breve repaso de qué actores concretos se desempeñaron al frente del aparato del Estado en estos últimos siete años. De un modo aun impresionista, se puede establecer un grupo de conductas típicas, que han incidido de diversos modos en los cargos de dirección, y que, por diferentes caminos han procurado acercarse a la difusa noción de "gerencia moderna", dentro de un clima cultural que idolatra la modernización acelerada y el acercamiento real o supuesto a los modos de vida y pensamiento de los países capitalistas avanzados. A falta del reclutamiento consciente y consensuado de una nueva dirigencia estatal, se fueron produciendo "floraciones" de dirigentes estatales más o menos espontáneas, con resultados disímiles.

En 1989 afloró con fuerza una tendencia. El poder estatal parecía al borde de la disolución, con la virtual desaparición de la moneda y la pérdida de toda capacidad de disciplinamiento por parte del Estado de una clase empresarial que aparecía cada vez más como el único actor con capacidad efectiva de decisión. De allí partió la decisión de ocupar los cargos decisivos del aparato estatal por empresarios, que asumían explícitamente esa *representación*, a partir de la asunción de un plan económico diseñado por un único *holding* empresario, si bien de enormes dimensiones. La idea era simple y seductora: Los mejores gerentes privados serán los mejores gerentes públicos, los hacedores de una empresa exitosa pueden lograr un país exitoso. Esta experiencia sólo duró unos meses, no sin antes demostrar la fragilidad de simplificaciones que pretenden trasladar mecánicamente el éxito empresarial al terreno público.

Un "tipo humano" más persistente, característico del período democrático que vivimos en Argentina, es una suerte de político-gerente ³¹. Poco afecto a cualquier postura o discusión que suene a "ideológica", identificado con el funcionariado estatal y no con un "trabajo militante" al que considera superado por la historia, sus méritos pasan más por los aceitados vínculos con reales o supuestos factores de poder (siempre hacia "arriba"), y por la habilidad para construir cierta *imagen* positiva en los medios masivos de comunicación. En sus representantes más rudimentarios (pero quizás también más numerosos), estos políticos-gerentes se distinguen por una conducta *imitativa* de lo que consideran un gerente moderno, donde el consumismo tecnológico, el manejo de una jerga tomada a medias del lenguaje informático-comunicacional y del financiero, y la adopción, como si fuera un rasgo positivo, de un alejamiento olímpico de la problemática del hombre común (superada a su juicio por un mundo en cambio y los requerimientos de un sedicente *realismo* identificado con frecuencia con la satisfacción de las demandas de los sectores sociales más poderosos), conforman una figura más bien despreocupada de la fijación y cumplimiento de cualquier objetivo de fondo. Lo que sí parece común a todos ellos, es una concepción *elitista* del manejo del Estado, basada en negociaciones y contactos "reservados", donde la militancia es reemplazada por el funcionariado, dentro del que ocupan el lugar destacado los cargos políticos de mayor nivel.

Pero a la vez, el Estado en reforma ha requerido otro tipo de personal, a partir del contenido que fue asumiendo la transformación: la búsqueda de "adelgazamiento" de la estructura estatal, para que no trabe el proceso de acumulación ³², a los fines de que abandone funciones que pueden ser fácilmente rentables en manos particulares, y asimismo, buscando que promueva respuestas más rápidas a los requerimientos de la acumulación del gran capital, y encuentre las formas más eficaces de debilitar la capacidad de resistencia de los sectores sociales afectados por los cambios en las políticas públicas. En esta etapa de acelerado movimiento de los capitales, la generación de "atracciones" para que los capitales fluyan hacia o permanezcan en el mercado nacional, es una preocupación fundamental de los estados nacionales (cf. Holloway, 1995). Esa orientación ha generado nuevas actividades, y ha modificado otras tradicionales, de acuerdo a las nuevas finalidades establecidas: estímulo al comercio exterior, desregulación, disminución de los costos de la fuerza de trabajo, marcos jurídicos más favorables para la instalación de empresas, fortalecimiento de un mercado de capitales en crecimiento para atraer inversiones de cartera o institucionales (esto cobra altísima importancia por la tendencia del capital a permanecer en la forma más líquida posible, sea como acciones, bonos, seguros, jubilación

privada), han pasado a ocupar el centro de la escena. Estas actividades requieren el manejo de herramientas técnicas, y el conocimiento de un mercado sumamente mundializado, por lo que es un espacio para nuevos tecnócratas estatales.

En consecuencia con ello, a partir de 1991, buena parte de los cargos de cúpula de la Administración Nacional fueron ocupados por hombres de fuerte perfil tecnocrático, no atados a lealtades partidarias, que combinaban sólidos lazos con el poder económico nacional e internacional, con una fuerte competencia técnica. Los cuadros provenientes de la Fundación Mediterránea fueron paradigmáticos en este sentido. Conformaban un equipo de alta capacitación técnica, con fuertes ligazones con el empresariado y los organismos internacionales (aunque en un vínculo no instrumental, que les permitía reservarse autonomía), dotado de elevada cohesión interna, bajo un liderazgo fuerte y poseedor de objetivos estratégicos claros.

Ellos fueron los encargados de encarar una cierta recuperación de la capacidad autónoma del Estado en la toma de decisiones, acompañada por la posesión de habilidades técnicas de gestión para su puesta en práctica. Pero esto a partir de tomar como *datos* de la realidad, y no como una situación a cuestionar, la correlación de fuerzas económicas y políticas emanadas de los procesos de concentración y ajuste iniciados ya en 1975³³.

Al volverse permanente la lógica del ajuste y la reducción, se ha constituido una verdadera profesionalidad del ajuste, que tiende a realizar permanentemente estudios y evaluaciones sobre la mejor manera de reducir gastos, personal, mejorar los sistemas de gestión y privatizar los aparatos empresarios en manos del Estado. La *privatización* tomada en un sentido amplio, y no solamente de transferencia de bienes estatales a manos privadas, es el término clave para describir el proceso. Se comienza a exigir al Estado que funcione con criterios propios de la empresa capitalista, con administradores tomados de la misma, y con ésta como ejemplo al que se supone eficiente, bien orientado, con personal directivo y cuadros de mejor calidad³⁴. El problema es que todo lo que no es actuación en esferas mercantilizadas de la economía y la sociedad pasa a ser residual, carente de una valoración social positiva. La producción de bienes y servicios que adquieran la forma mercancía se convierte en la única actividad que aparece como digna de las organizaciones y de las personas.

Esto da como resultado el afianzamiento de lo que parece ser un sector socioprofesional multiforme, que "habita" dentro y fuera del Estado, que aspira a una modernidad radical, que busca incluso internacionalizarse en medida creciente, y termina generando un modo de gestión estatal crecientemente tecnocrático, donde se encuentran, e incluso se combinan y circulan de un ámbito a otro, tecnocracias empresarias con otras de origen estatal. Queda poco lugar tanto para las asociaciones voluntarias de fines públicos, como para los aparatos políticos y sindicales de carácter tradicional. Beneficiados y cautivados a la vez, por los avances de la tecnología, "atados" al delirio por la informática y las comunicaciones que se ha denominado "consumismo tecnológico" (Kliksberg, 1995) (el teléfono celular es uno de sus símbolos máximos), es un sector sociocultural que atraviesa el ámbito estatal y el privado, e incluso se mueve con comodidad entre ambos. Sus calificaciones profesionales son decisivas, y en general están ligadas a la administración y al *management*: Abogados y contadores han perdido lugar, o bien lo mantienen cuando su espectro de calificaciones es más amplio. En general, adhieren a un estilo signado por la elaboración técnica, con fuertes componentes cuantitativos mezclados con las modernas disciplinas de "management". Estas han invadido la gestión pública y privada, sus programas de capacitación, la lectura habitual de los aspirantes a gerentes modernos, y se suceden unas a otras ("planeamiento estratégico", "calidad total", "reingeniería", etc.), con una rapidez que recuerda inoportunamente a la "obsolescencia planificada" de ciertos bienes de consumo masivo. En nuestro país, en estas "disciplinas" predominan los "repetidores", de formación poco profunda en materias de por sí bastante superficiales y endebles en sus bases "epistemológicas".

Un complemento de los "nuevos tecnócratas" es un sector de fluido enlace público-privado, también estructurado con base en roles tecnocráticos: el de las consultoras, que trabajan con el sector

público y el privado, dan empleo a ex-funcionarios, captan a figuras destacadas dentro de la función pública, albergan también a "managers" retirados de empresas. De ellas van y vienen funcionarios públicos, tanto "políticos" como de carrera, que incluso en ocasiones trabajan "en paralelo" entre la consultora privada y el puesto estatal. La inserción más directa posible en el aparato estatal, es a su vez para las consultoras un "crédito" muy importante a la hora de conseguir clientes entre las grandes empresas a la búsqueda de negocios que se originan en el ámbito del sector público.

Se dan cruces entre todos estos sectores, pero en general el protagonismo recae cada vez más en profesionales jóvenes, muy calificados, en muchos casos catedráticos universitarios, bastante internacionalizados (estudio, trabajo, radicación en el exterior es una calificación muy común en sus "historias de vida"). Tienen poca identificación con el Estado en sí, ostentan una cultura individualista y una postura que se pretende desideologizada y pragmática. El sector público les confía responsabilidades crecientes, muchas veces sin necesidad de implicarlos en una relación de "empleo público" tradicional. El culto indiscriminado de la tecnología y la "modernidad" encaja bien con una administración autorreferenciada, que se relaciona cada vez menos con la ciudadanía de carne y hueso, y se vincula, en sus estratos superiores, a una dirigencia política que vive en un "equilibrio inestable" entre un enfoque tecnocrático y mediático de la política, y prácticas clientelistas bastante tradicionales³⁵.

Junto con las privatizaciones y el "achicamiento" de diversas áreas, se produjo el fortalecimiento de áreas de predominio "gerencial", ligadas a actividades donde prevalece la información y la tecnología, y en las que actúan los detentadores del poder económico: los "entes reguladores" (una creación a partir de la reforma del Estado), las áreas de economía más ligadas a las finanzas públicas y a la planificación, los organismos de recaudación y los de producción de información, así como los específicamente encargados de la desregulación, las privatizaciones y otras reformas. Todo esos sectores fueron fortalecidos en recursos humanos, tecnológicos, edilicios, y fueron puestos bajo la dirección de personal bien remunerado, muchas veces fuera del régimen oficial, por algún mecanismo paralelo de contratación y financiamiento, contribuyendo a fortalecer esta generación de "gerentes modernos" que ocupa parte de los puestos directivos del Estado.

El proceso de tecnocratización no es novedoso, ya que se lo encuentra en la médula misma del Estado de Bienestar, que contaba con funcionarios especializados en convertir en "administrativos" los problemas políticos, y en tramsutar los reclamos de poder provenientes de la sociedad civil, en "derechos" a aplicar desde el mismo Estado³⁶. La novedad relativa es que la crisis de ese modelo estatal, manifiesta a partir de los años setenta, terminó resolviéndose claramente en favor de los sectores más poderosos, de quienes criticaban a ese Estado desde perspectivas más liberales y elitistas. En consecuencia, el grado de tecnocratización no disminuye, sino que modifica su signo, en función de una ligazón más directa y rápida entre el funcionariado y los intereses del gran capital. El ingreso masivo de las condiciones de "eficiencia" como medida de los méritos de la función pública, la aplicación de criterios de rentabilidad aun en las áreas más "sociales", impuso cierta privatización "interna" en el aparato estatal (la de los objetivos y modos de gestión de lo que permanece en el Estado), mientras la privatización "externa"³⁷ producía un gigantesco flujo de riqueza, y lo que es tanto o más importante, de capacidad de control y organización de la sociedad, en dirección al gran capital local y transnacional. Ahora, que las privatizaciones fundamentales se han realizado, en profundidad y alcance nunca antes pensado, y que las "desregulaciones" y "descentralizaciones" más reclamadas están efectuadas³⁸, nos encontramos ante un aparato estatal aún importante, en cuanto a los recursos de todo tipo que absorbe, y cuyas funciones y composición sigue en cuestión, por las imposibilidades para financiar esos gastos con sus recursos. El nivel de vinculación de la Administración Pública con la sociedad civil continúa siendo deficitario, y los reclamos sin solución se acumulan sobre ella. Algunos son ya de vieja data (el descalabro del sistema de seguridad social estatal, agravado por la implantación en paralelo del privado, es un ejemplo entre tantos), otros son generados por los mismos cambios (los

reclamos frente a la "pasividad" o "ineficacia" de algunos entes reguladores en el control de las empresas de servicios privatizadas). No parece que nos hallemos ni ante un Estado más "barato", ni tampoco en un Estado dotado de alta eficacia en el cumplimiento de las funciones que se le siguen reconociendo como propias (justicia, seguridad, defensa, educación, salud pública y políticas sociales en general).

A modo de provisoria conclusión

En suma, el clientelismo tradicional, la burocracia que sigue básicamente en una matriz de tipo weberiana, y los estamentos tecnoburocráticos que pretenden asumir un liderazgo de tipo gerencial, siguen conviviendo, más conflictiva que pacíficamente, en el Estado argentino. Esa convivencia conflictiva se complica porque ese Estado ha sido privado de una racionalidad "pública" específica, para navegar en una imitación de los modelos de administración privada, que no da un lugar claro a las finalidades sociales subsistentes en el aparato estatal, y facilitan su utilización al servicio del "negocio" particular, mecanismo distorsionante que ha cambiado modalidades pero no ha disminuido su incidencia.

Los nuevos instrumentos "técnicos" (cómo ocurre habitualmente) no han garantizado un mejoramiento en cuanto a honestidad, autonomía y niveles de eficiencia en la dirección del Estado, que facilitarían un comportamiento realmente gerencial. La racionalidad estrechamente "fiscalista" ha seguido predominando sobre las tentativas de "refuncionalización", pese a que éstas últimas han ganado en frecuencia y envergadura. Y en cuanto a la refuncionalización, ésta atiende con consecuente regularidad a facilitar la capacidad de respuesta del aparato estatal frente a las necesidades del gran capital, quedando siempre a mitad de camino la generación de una verdadera capacidad de gestión autónoma, con potencialidad para contemplar intereses sociales más amplios.

Quizás sea hora de pensar un poco menos en términos de "gerenciamiento" desde el Estado de proyectos que interesan a la sociedad (o a un sector numéricamente reducido y económica y culturalmente privilegiado de ella), y hacerlo en términos de gestión desde la sociedad civil, voluntaria, comprometida con la problemática social y nacional, ajena en sus motivaciones y características a un modelo "funcionario", profesionalmente motivado, y ligado a ciertas formas de aparente "despolitización" del Estado, que derivan más o menos perceptiblemente a una "repolitización" de sustancia nada democrática³⁹. Está allí, probablemente, en un "ámbito público no estatal de actividad social, realizada por agentes voluntarios organizados" (Capella, 1993) la mayor esperanza de revertir las tendencias a la tecnoburocratización (más o menos moderna, más o menos racional) que atraviesan toda la sociedad (no sólo ni principalmente al Estado), con la común proyección a alejar la toma efectiva de decisiones del campo de acción (y en gran medida hasta del de visión e información) de la mayoría de la población. La falta de identificación de esas mayorías con las instituciones estatales y los canales tradicionales de representación, parece potenciar poco a poco a las organizaciones sociales autónomas, que se mueven en variados espacios, estatales y no estatales, para procurar soluciones, a veces muy específicas, otras bastante más globales, a los problemas que los afectan.

Una tarea fundamental, creemos, que espera a los dirigentes estatales con sentido social, no orientados exclusivamente a la acumulación de poder, es interrogarse sobre el sentido de su accionar y actuar en dirección a facilitar el acceso al aparato estatal (y el éxito en sus demandas) a los sectores sociales organizados, participando desde su ubicación en el aparato estatal, con el nivel de modestia y tolerancia necesario, en la articulación y consecución de sus objetivos. Eso exige un profundo cambio de modo de pensar y comportamientos, una revisión de la "agenda" en el más amplio sentido del término, desde el nivel de la toma de decisiones estratégicas, hasta el reparto del tiempo entre diversos interlocutores. Revertir el hábito intelectual de visualizar el poder como situado siempre en las "cúspides" (empresariales, políticas, administrativas), y ver que, en una sociedad cada vez más compleja y diversa, el poder se distribuye, y aun se genera, en los más variados niveles y ámbitos. Ni la

pretensión de omnipotencia administrativa del Estado de bienestar, ni el *ausentismo* solo aparente de un Estado de orientación neo-liberal que esconde sus drásticas decisiones tras el manto de una recuperación de los mecanismos de ajuste automático de que dispone el mercado, han aumentado el componente efectivamente democrático de las tareas de gobierno y administración, más bien todo lo contrario. En nuestro continente, ni siquiera han logrado sentar bases materiales sólidas para un conformismo social más o menos pacífico y generalizado, al modo de las democracias occidentales más prósperas y estables. Algún autor ha caracterizado el proceso de "achicamiento" estatal como una suerte de "devolución de poderes" a la sociedad. Al menos en nuestras sociedades, esos poderes devueltos han ido a parar hasta ahora a ámbitos concentrados, monopólicos, exentos de controles efectivos, inaccesibles por definición al "ciudadano común". No parece ser la gerencia o la administración, sino la política (entendida en un sentido "agonal" y no gestor), el terreno principal por el que se puede transitar a una nueva "devolución de poderes" en sentido ahora sustancialmente democrático.

Notas

- ¹. Subrayamos que se trata de la clase como conjunto porque forzosamente, en un proceso de cambio muy amplio y drástico, hubo ganadores y perdedores también al interior del empresariado, ya sea en el nivel de los capitales individuales o de determinadas ramas como un todo.
- ². Como se percibe con facilidad, sólo analíticamente pueden distinguirse estos tres "criterios" obrantes, y es de su inextricable combinación que proviene la fisonomía de la reforma del Estado instaurada en Argentina a partir del año 1989, con la asunción del presidente Menem.
- ³. Ya hemos efectuado con anterioridad la caracterización de la compleja coyuntura del 89 y de las causantes del "viraje" político-ideológico que se verificó en buena parte de la sociedad y la dirigencia argentina en torno a esa época (cf. *Estado y sociedad. De Alfonsín a Menem*; Letra Buena, 1994). Sólo remarcaremos aquí el inmenso cataclismo desatado por los dos picos hiperinflacionarios del lapso 1989-90, que dio un término práctico al debate político sostenido a medias hasta entonces.
- ⁴. La drástica disminución de la inflación, el aumento consiguiente del consumo masivo, la vuelta después de varios años a cifras importantes de crecimiento del PBI proporcionaron un clima de consenso social que, aunque signado por cierta pasividad y conformismo, entre 1991 y 1995. sirvió de efectivo sustento al proceso de reformas.
- ⁵. En el caso particular de Argentina, incluso las corrientes con origen de izquierda, habían abandonado la menor distancia crítica frente a la expansión de las actividades y el aparato del Estado, pese a sustentar teóricamente el carácter de clase del mismo. Frente a la crisis y la acelerada imposición de los cambios, ni siquiera las corrientes de origen socialista (y por lo tanto con cierta vocación antiestatal en sus orígenes) pudieron abandonar un deslucido "estatismo" destinado a ser derrotado sin pena ni gloria.
- ⁶. Nos referimos a que buena parte de las privatizaciones y desregulaciones se efectuaron sin resistencias eficaces, o directamente sin ninguna oposición activa. Junto a ejemplos de huelgas y conflictos importantes como los que rodearon las primeras privatizaciones (ENTEL, Ferrocarriles, Aerolíneas), la privatización de otras importantes empresas estatales, la disolución de instituciones regulatorias, y masivos retiros de personal en la Administración Central, se produjeron sin conflictos serios. Utilizamos el término de combates de retaguardia en el sentido de que la resistencia era puramente defensiva, sin presentación de alternativas o enfoques novedosos al impulso de la "retirada". El trauma producido por la represión y el miedo desatados previamente por la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional, tuvo sin duda un papel en la escasez de conflictividad, aunque quizás en un sitio secundario frente al inmenso desprestigio de la gestión estatal anterior.
- ⁷. Uno de los campos centrales de ese cambio de alineación fue el de buena parte de la dirigencia sindical peronista, que a partir de 1989, y vía participación en las privatizaciones (los sindicatos de Luz y Fuerza, la Unión Ferroviaria, entre otros), en los programas de propiedad participada (el sindicato

telefónico, el de Obras Sanitarias) y en variados espacios de poder y negocios, se convirtieron en valedores del programa de reforma estatal.

^{8.} Nos referimos aquí a que las teorías de *management* se han originado y desarrollado en los países capitalistas más avanzados (encabezados de lejos por EE.UU.), y sus elaboraciones prestan atención casi excluyente a la empresa comercial privada, y quedan marcadas por la racionalidad de ésta cuando hacen referencia al sector público.

^{9.} Esta rentabilidad potencial fue apreciada muchas veces con un criterio sumamente amplio, que llevó en ocasiones a generar privatizaciones con disminución del riesgo empresario vía subsidio estatal (por ej. en la privatización del servicio de transporte ferroviario de pasajeros).

^{10.} Podría argumentarse que la ahora planteada "Segunda Reforma del Estado" aparece orientada en esa dirección, pero nuevamente el paisaje de la discusión pública, y de las propias decisiones estatales, aparece dominado por las cuestiones fiscales y de completamiento de la "retirada" estatal, más que por un verdadero reordenamiento de las funciones públicas.

^{11.} Hoy, junto con la implementación de la anunciada "Segunda Reforma" aparecen en el debate público (y gradualmente en la agenda estatal), nuevas privatizaciones como la del sistema bancario oficial (cuya reestructuración ya se efectuó en su momento y se la suponía "definitiva"), o la perspectiva de disolver o fusionar algunos de los organismos de investigación científica a cargo del Estado. Otra práctica cada vez más fuerte es lo que podríamos llamar "invención de negocios" donde el Estado aparece auspiciando el traspaso a gestión privada de actividades nuevas o que nunca revistieron forma empresaria (la aeroísla o la concesión de servicios carcelarios son ejemplos quizás extremos). Algunas de las propuestas tienen escasos antecedentes de manejo privado a nivel mundial, como es la de la administración de las cárceles y, muy recientemente, la posibilidad de privatizar los controles aduaneros.

^{12.} El decreto 2476/90 contenía los rasgos de un plan general de "refuncionalización" estatal, dentro de un horizonte presidido por la "retirada". Junto con una drástica reducción de personal (33%) y de unidades administrativas, propugna el fortalecimiento selectivo de algunas unidades (DGI y Aduanas, principalmente), y la promoción de mecanismos de captación de personal altamente capacitado (el régimen de cargos con "funciones ejecutivas", la creación de una Escuela de Gobierno y otras medidas de capacitación.) También plantea la concentración de las estructuras y personal en actividades sustantivas y el mejoramiento de la atención al público

^{13.} Utilizamos aquí el término soberanía en un sentido fáctico, de independencia efectiva frente a poderes externos de cualquier tipo, políticos, económicos o ideológicos, formalizados o no.

^{14.} John Holloway destaca que las decisiones políticas tomadas por el Estado nacional están "ahora más integradas en el movimiento global del capital" (Holloway, 1995: 90) en función de la necesidad de colocar al espacio nacional en la "ruta" de los capitales internacionales.

^{15.} En su reciente obra de conjunto sobre la Historia del Siglo XX, el historiador británico Eric J. Hobsbawm (1995), pone ésto en blanco sobre negro: de ser la escala y el espacio institucional adecuado para el desarrollo capitalista hasta los primeros años 70', los estados nacionales se han convertido *a posteriori* en un obstáculo para ese desarrollo.

^{16.} Señala esa racionalidad "externa" a la sociedad en la reformulación del Estado, Brian Thompson (1994: 136 y ss.), quien considera que se ha conformado un nuevo Estado en América Latina, estructurado para resolver problemas situados fuera de su sociedad.

^{17.} En algunas coyunturas de agudización extrema de la inestabilidad e "ingobernabilidad" del sistema, los organismos internacionales han llegado a actuar supliendo directamente las capacidades estatales notoriamente ausentes. Esto ocurrió en Argentina después del segundo brote hiperinflacionario, en 1990 (cf. Novaro-Palermo, pp. 165 y ss.)

^{18.} "Tecnocracia" es un término ambiguo, pero indudablemente relacionado a la elevación de las pericias técnicas y científicas a la guía para una racionalidad sustantiva, que atiende a los efectos de las

decisiones, y no sólo a la previsibilidad legal. (Therborn, 1988: 55). A menudo se produce un deslizamiento de ese término, en cuanto a una concepción que pretende el reemplazo de la legitimidad democrática de los funcionarios, por otra basada en la competencia técnica, basada en saberes que escaparían a las "presiones" de la opinión pública y a la "negociación" entre distintos actores. A ese último significado nos referimos aquí con el calificativo "tecnócrata"

¹⁹. Hemos efectuado un estudio de la inserción y desarrollo dentro del aparato estatal del grupo Prebisch, la trayectoria de sus principales integrantes, su apogeo y declinación, en nuestro trabajo *"Prolegómenos del Peronismo. Transformaciones del aparato estatal 1943-1946"*, realizado para el Instituto de Altos Estudios Universitarios Patricios en 1996, mimeo. El referido grupo estaba encarnado en unas dos decenas de funcionarios, liderados por Prebisch, que controlaron el Ministerio de Hacienda, y algunas áreas de Agricultura, entre 1930 y 1943. Con posterioridad a esa fecha, algunos de los jóvenes discípulos de ese grupo (Alfredo Gómez Morales, Miguel Revestido, etc.) ocuparon lugares prominentes en las administraciones peronistas.

²⁰. En esos años se produce, en los puestos de responsabilidad, una interesante mixtura entre hombres de origen patricio y otros descendientes de inmigrantes recientes, captados a través de su brillante desempeño como estudiantes de Ciencias Económicas.

²¹. Por esos años coexistían en el aparato estatal los "jóvenes brillantes" de la dirección del Banco Central y la secretaría de Hacienda, con bolsones de clientelismo indiscriminado, como los míticos "langosteros" del Ministerio de Agricultura, personal sin calificación que no cumplía en absoluto su función específica.

²². Tilman Evers (1989: 169) destaca tanto la asimetría de recursos entre diferentes sectores del aparato estatal, según la temática a la que se dediquen (ubica a los organismos ligados a la gestión económico-financiera en una punta del desarrollo, y a las cajas de jubilaciones, entre otros, en el extremo de la carencia de recursos y el atraso tecnológico).

²³. Avanzado el período de las presidencias de Perón, muchos elencos técnicos ascendidos con el propio gobierno fueron desmantelados o recluidos a posiciones subalternas, y la afiliación al partido oficialista se convirtió en un frecuente requisito para el ingreso a empleos públicos. Todo esto en flagrante contradicción con un gobierno, y un presidente, que hacían de la "organización" entendida en un sentido amplio que comprendía la racionalización y la profesionalización de las funciones estatales, una divisa fundamental. La heterogeneidad de conductas y comportamientos estatales seguía campeando por sus fueros.

²⁴. El antiestatismo de las épocas del llamado Proceso de Reorganización Nacional, fue producto de un diagnóstico de nuestra sociedad, que identificaba a las unidades económicas y a los grupos sociales surgidos al amparo del Estado, con las fuentes últimas de la "subversión", supuesto enemigo máximo a combatir. En las industrias protegidas y en las empresas del Estado, habían crecido los trabajadores y las organizaciones gremiales que habían generado las tendencias al "caos" reinante en la sociedad argentina (cf. Adolfo Gilly, 1988).

²⁵. Con el término "forma" aludimos a la configuración del Estado, no sólo en sentido estructural, sino de la distribución de recursos financieros a su interior así como de la disponibilidad de recursos humanos y la adecuación de las calificaciones de los mismos. A partir de 1986-87, las presiones al ajuste que planteaban el problema del aparato estatal centralmente como "cuestión de tamaño", predominaron crecientemente sobre cualquier otra consideración. Nos hemos referido a algunas de estas cuestiones en "La reforma del Estado. 10 años y sus resultados", ponencia presentada al I Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, 1994.

²⁶. Nos referimos al giro que fue experimentando la orientación de gobierno durante la presidencia de Alfonsín, relacionada con la implantación del Plan Austral y con las gestiones de los ministros de Obras Públicas a partir de 1986, sobre todo Rodolfo Terragno, el primero que llevó adelante proyectos de privatización de empresas públicas en el país.

²⁷. El plan de privatizaciones que trazaba la conocida como Ley de Reforma del Estado, de 1989, con ser muy amplio, no alcanzaba a muchos de los sectores en definitiva privatizados (como YPF), y preveía formas de cooperativización y emprendimientos mixtos que luego desaparecieron en la vorágine del privatismo "puro y duro" que se impuso con rapidez.

²⁸. Trasladada ahora sobre todo a los organismos descentralizados, y a las administraciones provinciales, la llamada II Reforma del Estado sigue, en los hechos, manifestándose como una fase más del "ajuste" interminable cuya manifestación más ostensible es el despido masivo de empleados.

²⁹. El grueso de estas iniciativas (al menos hasta la instauración de la Jefatura de Gabinete, ya en el segundo gobierno de Menem) tenía dos "polos" de promoción y ejecución: el muy poderoso Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y la mucho menos gravitante Secretaría de la Función Pública. Esto se dio en términos no de colaboración sino de "competencia" entre organismos y de tentativas de absorción (de Función Pública por Economía). La "duplicación" de iniciativas, muchas veces con resultado de esterilización mutua, fue moneda corriente.

³⁰. Con todo, la unificación escalafonaria y de carrera administrativa impuesta mediante el SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa), y la reforma contable y presupuestaria impuesta por la Ley de Administración Financiera, han tenido una implantación generalizada al ámbito de la Administración Central.

³¹. Estos políticos-gerentes hicieron su aparición poco después del retorno a la democracia en Argentina, en 1983. Los medios de comunicación (con el consentimiento de ellos mismos), les asignaron la denominación de "operadores", nombre tomado del ámbito bursátil, que se dirigía a acentuar su carácter de hombres que "operaban" en círculos restringidos e informales, donde se supone que se hallaba el "nuevo poder".

³². En la interpretación de Claus Offe (1988), uno de los factores fundamentales de puesta en crisis del Estado de Bienestar Keynesiano, es la "invasión" de las funciones de "acumulación" del Estado por las de "legitimación", y la consecuente generación de espacios "desmercantilizados" cada vez más amplios.

³³. Nos resulta aquí interesante recordar reflexiones producidas a partir de otro proceso de "resurgimiento" de un aparato estatal después de una crisis terminal: el de la Italia de los primeros años veinte. A partir de los análisis de Gramsci en su etapa de *L'Ordine Nuovo*, Christine Buci-Gluksmann (1975: 190), caracteriza aquel proceso como la implantación del dominio de una fracción plutocrática, que se apoya en una capa burocrático-funcionarial, que se va generando a partir de un reclutamiento renovado de funcionarios. El proceso argentino puede interpretarse como el avance, muchas veces a tientas, contradictorio, hacia la conformación de un estrato funcionarial que sirviera de sustento a un predominio "plutocrático" fortalecido por el propio carácter extremo de la crisis.

³⁴. Esta pretensión de que el Estado adopte una racionalidad similar a la de la empresa privada es analizada en Unzué (1996).

³⁵. Un artículo de Dora Orlansky (1994), analiza los efectos de prácticas clientelísticas en lo que llama las "áreas políticas" del Estado (Presidencia, Ministerio del Interior, etc.), en las que, en un contexto de reducción de personal, aumentaron las dotaciones, de resultas de nombramientos orientados políticamente por los niveles superiores de las mismas.

³⁶. Esta idea de la transformación de los reclamos en derechos, y la consiguiente neutralización en términos políticos que ello produce, la tomamos de Capella (1993).

³⁷. Llamamos privatización "externa" al proceso que comúnmente se denomina como de "privatizaciones", traspaso de empresas y organismos públicos a manos privadas. Denominamos en cambio privatización "interna" a la penetración del Estado por intereses capitalistas privados, hasta un límite en que rebasa claramente la acción de *lobby*, y termina por anular un mínimo de autonomía estatal en la toma de decisiones. Organismos que siguen formalmente siendo "Estado", no actúan como tal, sino con una racionalidad "privada" importada a su interior por intereses capitalistas.

³⁸ La "desregulación" es un término algo impreciso, que no tiene las fronteras relativamente claras de la "privatización". Si tomamos el concepto como supresión (o atenuación en grado importante) de controles estatales sobre el funcionamiento de los mercados y de la actividad privada en general, una gran gama de medidas queda comprendida en el concepto. El decreto 2284/91, dictado a fines de ese año con Cavallo ya como ministro, es una disposición central en cuánto marca una "arquitectura" del proceso de desregulación, en campos que van desde el comercio exterior a las relaciones laborales, pasando por el mercado de capitales y la seguridad social.

³⁹ En este juego de los términos "despolitización" y "repolitización", aludo a la racionalidad tecnocrática que se presenta como superadora de las visiones "ideologizadas" provenientes de la política, y en realidad suele ocultar apenas un proyecto político radical, presentado como "fundamentalismo de mercado".

Bibliografía

- BLUTMAN, Gustavo (1994) Orden y desorden en la reforma del Estado en la Argentina (1989-1992), en CICLOS en la historia, la economía y la sociedad, Año IV, Vol. IV, N° 7, 2do. semestre de 1994.
- BUCI-GLUCKSMANN Christine (1977) Gramsci y el Estado, Siglo XXI.
- CAPELLA, Juan Ramón (1993) Los Ciudadanos Siervos, Trotta, Madrid.
- CAVAROZZI, Marcelo (1994) Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina, en José Luis Reyna (comp.) América Latina a fines de siglo, FCE, México.
- EVERS, Tilman (1988) El Estado en la periferia capitalista, Siglo XXI, México.
- GARCIA DELGADO, Daniel R. (1994) Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Tesis-Norma y Flacso.
- HAYWOOD, Stuart y RODRIGUEZ, Jeff (1994) Un nuevo paradigma para la gestión pública, en Kliksberg, Bernardo (comp.), El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. FCE e INAP, México.
- HOBSBAWN, Eric J. (1996) Historia del Siglo XX, Crítica-Grijalbo-Mondadori, México.
- HOLLOWAY, John (1995) Un capital. Muchos estados, en Aportes para el Estado y la administración gubernamental, n° 3, otoño de 1995.
- KLIKSBURG, Bernardo (1994) Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa. en José Luis Reyna (comp.) *op. cit.*.
- OFFE, Claus (1985) La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad, en AAVV. Capitalismo y Estado, Ed. Revolución, Madrid.
- OFFE, Claus (1988) Las contradicciones del Estado de Bienestar, Alianza México.
- ORLANSKY, Dora (1994) Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993), en CICLOS en la historia, la economía y la sociedad, Año IV, vol. IV n° 7 Segundo Semestre de 1994.
- PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos (1996) Política y poder en el gobierno de Menem. Norma-Flacso, Buenos Aires.
- THERBORN, Goran (1988) ¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo y el capitalismo, Siglo XXI, México.
- THOMPSON, Brian (1994) Ceci n'est pas une pipe (Esto no es una pipa), en Kliksberg, Bernardo (comp.), *op. cit.*
- UNZUE, Martín (1996) Nueva racionalidad en el Estado Postkeinesiano (Una revisión de la relación entre lo público y lo privado), en: Periferias, Revista de Ciencias Sociales, Año 1, n° 1, Segundo Semestre de 1996.

Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración *

Humberto Falcão Martins

Este ensayo trata fundamentalmente de la integración entre política y administración, atributo presente desde los clásicos griegos en el ideal del **buen gobierno** y punto central en las discusiones contemporáneas sobre la buena gestión de gobierno. En este ensayo pretendo analizar este atributo en el contexto cambiante de la burocracia contemporánea, que tiende a incorporar formas de organización y de gestión pública originadas en la llamada "revolución gerencial".

El texto está estructurado en tres partes. En la primera parte procuro delinear el contexto en el cual la "revolución gerencial" hizo eclosión, y relacionarlo con el tema más general de la crisis del Estado y con el tema más específico de la reforma del Estado. Argumento que la gestión efectiva de la crisis del Estado debe basarse en una estrategia total, en la búsqueda de soluciones económicas, administrativas y políticas en forma integrada.

En la segunda parte, procuro desarrollar una caracterización genérica del modelo de administración pública preconizado por la "revolución gerencial", en un ejercicio de contraposición de tres tipos ideales de administración pública: el ortodoxo, el liberal y el empresarial. Argumento que los modelos de administración pública preconizados por la "revolución gerencial" siguen presentando, aunque sea en forma diferenciada, el mismo carácter dicotomizante entre política y administración, típico de la burocracia.

Finalmente, expongo algunas reflexiones sobre una "revolución post-gerencial", principalmente en lo que concierne al papel del conocimiento científico en el campo de la administración pública en la construcción de modelos "post-gerenciales" de administración pública, en busca de formas integradas de política y administración.

1.- El contexto de la "revolución gerencial": respuestas y cuestionamientos a la crisis del Estado social

El patrón de caracterización de la crisis del Estado engloba algunos puntos recurrentes que se interrelacionan en diferentes medidas: a) fin del desarrollismo de postguerra debido al fin de Bretton Woods, las crisis del petróleo, las crisis de liquidez y la inestabilidad del mercado financiero internacional, los nuevos requisitos de integración competitiva de la globalización, etc.; b) crisis del *welfare state* keynesiano por las disfunciones y desventajas de la intervención estatal como garantía del bienestar o de la estabilidad económica, en relación con los atributos del mercado, de acuerdo con lo sostenido por las corrientes de inclinación neoliberal a partir de los años 70; c) disfunciones burocráticas o crisis del modo de implementación estatal de servicios públicos; y d) ingobernabilidad: sobrecarga fiscal, exceso de demandas y crisis de legitimidad, entre otros problemas.

Lo sucedido en Europa y en los Estados Unidos con anterioridad a la "revolución gerencial" se encuadra en la macro-referencia antes señalada. En particular en Inglaterra se consolidó un patrón de *welfare state* de carácter universalista y un patrón de administración pública de orientación más ortodoxa - Whitehall, que ya entre 1966 y 1969, según la comisión Fulton, presentaba disfuncionalidades. Experimentaba, además, una aguda transformación demográfica que sobrecargaría al Estado (ampliamente demostrada por Pollit, 1990) y una confrontación política que culminó con el ascenso de los conservadores y sus prácticas reformistas, inicialmente más desestatizantes - *rolling back the state* - que racionalizadoras. Los Estados Unidos, que consolidaron un patrón residual de

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

welfare state - pero un sólido patrón de *warfare state* - y de burocracia federal, se debatían con cuestiones semejantes, pero las respuestas liberales a estas cuestiones fueron de cuño aún más descentralizante. La revolución gerencial hizo eclosión en este contexto que hemos presentado en forma bastante resumida.

Las respuestas administrativas a esta situación fueron, sin embargo, diferentes en los casos de Gran Bretaña y de Estados Unidos. En el contexto inglés se sucedieron tres categorías de soluciones administrativas: el gerencialismo puro, el *consumerism* y el modelo del *Public Service Oriented (PSO)*. El gerencialismo puro, más desestatizante que racionalizador, consistió en una reacción inicial a la crisis del Estado inglés, como parte de una estrategia centrada en el aumento de la productividad y en la reducción de costos y de personal. Apuntaba a establecer una definición de responsabilidades de funcionarios y organizaciones públicas, de sus misiones y objetivos. En lo fundamental, se apoyaba en una ética de valorización del costo de los recursos - *value money*. Entre las acciones prácticas del gerencialismo puro figuran la racionalización presupuestaria, la evaluación del desempeño, la administración por objetivos, la descentralización y la delegación de autoridad. Entre las principales críticas que se plantean al modelo están la falta de atención a la efectividad, derivada del énfasis en la eficiencia - que dio lugar, inclusive, a que se lo rotule de neo-taylorista - y la despolitización de las acciones estatales (Pollit, 1990).

El *consumerism* consistió en una segunda respuesta, una reorientación del gerencialismo puro, más volcada hacia la racionalización, teniendo como punto central la cuestión de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos/consumidores de servicios públicos. Este modelo hacía énfasis en una estrategia de calidad, a ser controlada por el programa *Citizen's Charter*, cuyos resultados se apoyaban en medidas tales como la descentralización, el estímulo a la competitividad, modelos contractuales flexibles y direccionados hacia la calidad. El problema básico que se planteó en relación con este modelo fue el conflicto de intereses del consumidor y del ciudadano, que implica límites respecto de los resultados (*accountability*), problemas de equidad y efectos perversos de la competitividad - como los de *suma cero*.

Estas críticas indujeron la concepción de un tercer modelo no típicamente gerencial, que propone la reconstrucción de la esfera pública bajo la denominación de *public service oriented*. Contrariamente a los dos anteriores, que se centraban en el "cómo" de la acción estatal, este modelo se preocupa por el "qué". De esta forma, propone una revalorización de la política en la definición de las finalidades estatales, aumento de *accountability*, participación, transparencia, equidad y justicia. Este movimiento se basa en una visión colectiva del ciudadano, enfoca la esfera pública como un *locus* de aprendizaje social y propone el perfeccionamiento de la cultura cívica del ciudadano, del burócrata y del político. Lo más interesante es que, al tiempo que procura retomar el concepto clásico de lo público, no descarta la tecnología gerencial desarrollada por los modelos anteriores.

El contexto estadounidense se caracteriza por la hibridación entre una tendencia generalista, que está presente en la cultura empresarial y en los ideales de fundación del Estado federado, y una tendencia más ortodoxa, más próxima al tipo ideal burocrático utilizado por Weber, que ha desempeñado un papel de barrera frente a las formas patrimonialistas de administración pública, como el patronaje. En el contexto norteamericano, la reducción de la transferencia de recursos federales hacia los estados, en una radicalización de la descentralización, generó una respuesta en las instancias subnacionales bastante identificada con sus bases culturales gerencialistas, suscitando el movimiento de *reinventing government*, que siendo originariamente municipal y estatal, fue posteriormente extrapolado hacia el ámbito federal - según lo expresa el *National Performance Review*.

Lo fundamental es que el contexto general de estas experiencias no se agota en ellas. La razón está en que su éxito o fracaso dependerán en buena medida de la noción que se tenga de la crisis del Estado y de la gestión de los procesos de reforma. El punto a destacar es que, en su gran mayoría, los abordajes de adecuación organizacional del Estado están centrados en visiones desintegradoras y

fragmentadas de la crisis del Estado. Soluciones económicas, organizacionales e institucionales son propuestas y practicadas en formas no siempre conexas y coherentes con un marco general de comprensión política acerca del carácter social del Estado.

Como resultado, la categoría *Estado social* que se desprende de su función de reproducción de la democracia capitalista es sistemáticamente confundida con patrones empíricos del *welfare state*, principalmente el keynesiano. En este sentido, su función de reproducción del orden capitalista democrático es frecuentemente polarizada y mal dialectizada¹, principalmente porque se incurre en el presupuesto determinista según el cual la continuidad y la evolución del Estado social requieren de las mismas condiciones en las cuales se consolidaron los patrones típicamente keynesianos de *welfare state*. En esta perspectiva, el Estado social no aparece como un orden acabado, absoluto, ni tampoco como un ideal. Presenta condiciones estructurales y restricciones funcionales, mayormente de naturaleza fiscal, burocrática y política, cuya superación podría sugerir la necesidad de trascender la propia sociedad democrática capitalista; pero cuya persistencia implica la formulación de combinaciones óptimas específicas, que permitan obtener el máximo efecto de las políticas públicas teniendo en cuenta el carácter recalcitrante y mutuamente contradictorio de las restricciones estructurales. "El desagradable secreto del Estado social reside en que, a pesar de que su efecto sobre la acumulación capitalista muy bien podría tornarse destructivo (como el análisis conservador lo demuestra tan enfáticamente), su eliminación sería evidentemente disruptiva (hecho que la crítica conservadora sistemáticamente ignora). La contradicción consiste en que el capitalismo no puede coexistir con el Estado social ni continuar existiendo sin él. (...) Parece que el Estado social, a pesar de ser atacado tanto por la derecha como por la izquierda, no puede ser fácilmente sustituido por una alternativa conservadora o progresista" (Offe, 1984: 122-7).

De la problemática de los límites del Estado social se deriva una enorme variedad de críticas y posicionamientos en torno a cuestiones específicas y generales de la intervención estatal, en las que prevalecen los aspectos económico-fiscales, o adquieren matices político-ideológicos en relación con la gestión del orden social. Este tratamiento tiende a reducir la discusión, manteniéndola en torno a enfoques sobre más o menos Estado, sin tomar conciencia de que el núcleo de esta cuestión no es cuantitativo, sino cualitativo: la cuestión que subyace es la que se refiere a un mejor o peor Estado. Los enfoques económicos del tema afirman que el mejor Estado es el Estado posible, bien entendido a partir de distintas nociones sobre posibilidades. Los enfoques políticos del tema afirman, también en distintas formas, que el mejor Estado es el Estado necesario. El conflicto entre posibilidad y necesidad del Estado ha sido, en las sociedades organizadas, el gran desafío del Estado social contemporáneo. La reforma del Estado, lema que se confunde con el requisito básico de la evolución del Estado, se basa en la gestión de este conflicto entre posibilidad y necesidad. Tanto o más crítico que el problema del Estado es el de la reforma del Estado. A la crisis del Estado se sumó la crisis de la reforma del Estado.

En primer lugar, porque el ideal de *superación* de la crisis del Estado se evidenció como falaz: se refiere con más propiedad a su gestión crítica, al ecuacionamiento y a la efectiva acción estratégica teniendo en cuenta sus problemas estructurales y no a una noción de esfuerzo de trascendencia rumbo a un modelo ideal de Estado, aún cuando este modelo sea el no-Estado.

En segundo lugar, un requisito esencial de la gestión efectiva de la crisis del Estado ha sido sistemáticamente desestimado: la percepción de los problemas estructurales debe ser lo más total posible. La crisis del Estado social es de naturaleza múltiple, total, pero su abordaje tanto teórico como práctico ha sido excesivamente categorizado y compartimentado en aspectos económico-fiscales que se expresan, básicamente, por el déficit público, la pérdida del crédito público, la tasa negativa de ahorro público, el excesivo endeudamiento público y la falta de credibilidad (Bresser-Pereira, 1992 y 1993); aspectos burocrático-administrativos, que se caracterizan, entre otros, por la ineficacia y la ineficiencia del inoperante aparato estatal; y aspectos político-institucionales, que se caracterizan, entre otros, por las crisis de legitimidad y de racionalidad de las deliberaciones.

Administrar la crisis del Estado requiere de una estrategia amplia y diversificada - económico-fiscal, burocrático-administrativa y político-institucional - y sobre todo convergente - según la cual los ajustes fiscales, administrativos y políticos no sean contradictorios entre sí. La crisis fiscal afecta y es afectada por la crisis burocrática; impone costos y límites. Pero la falta sistemática de una visión integrada de la crisis del Estado ha sido puesta en evidencia por la prescripción ya sea de políticas de ajuste predominantemente fiscales que contribuyeron, en muchos casos, a la declinación de la capacidad del Estado, ya sea de transformaciones de carácter meramente organizacional o institucional, sin la debida inclusión de las mismas en la pauta de las macro-referencias políticas sobre el carácter social del Estado.

En parte, la visión fiscal reduccionista de la crisis del Estado se deriva de una confusión sistemática entre *crisis fiscal del Estado* y *crisis del Estado fiscal*² (Pedone, 1986), situación ésta en la cual se oscurece la relación entre financiamiento y dimensionamiento y, por lo regular, se pierde la noción de la extensión en la cual un *downsizing* del aparato estatal resulta en saneamiento fiscal del Estado sin perjuicio de la efectividad del Estado fiscal. De otra forma, el ecuacionamiento de la crisis burocrática no se limita, ni implica necesariamente reducción de costos, ni siquiera de acuerdo con una motivación meramente fiscal, basada exclusivamente en criterios de eficiencia del gasto. La evolución de los modelos ingleses parece mostrar un aprendizaje en este sentido.

La buena gestión de la crisis del Estado depende de la superación de la crisis de la reforma del Estado. O sea, sólo tiene sentido si su ecuacionamiento y patrón de intervención no incide en un agravamiento del todo. Si existe un punto de equilibrio entre los ajustes fiscales, políticos y burocráticos, también existe, en contrapartida, un carácter global de cada uno de ellos, cuya percepción es un prerequisite para la sustentación del orden social.

Es necesario que los esfuerzos de teorización y de intervención institucional en esta materia, en particular en el terreno de la administración y de las políticas públicas, se desprendan del carácter episódico del momento actual de la crisis del Estado social, sobre todo en los casos occidentales - lo que no invalida, obviamente, su contribución analítica con fines de analogía, siempre que no se incurra en el razonamiento analógico presente en el mimetismo ni en los trasplantes acrílicos.

2.- Modelos de administración pública: un debate oculto acerca del Estado

Holmes & Shand (1995), presentan una caracterización genérica de los modelos gerenciales de administración pública: a) carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio; b) descentralización; c) flexibilidad; d) desempeño creciente; e) competitividad interna y externa; f) direccionamiento estratégico; g) transparencia y responsabilidad por los resultados (*accountability*); etc. Si bien esta caracterización es lo suficientemente genérica como para abarcar los diferentes matices de los modelos gerenciales de administración pública, es por otro lado, de poca o de ninguna utilidad para revelar la imagen o el proyecto de Estado subyacente en estos modelos.

Los modelos de administración pública que se presentan a continuación han sido reconstituidos a partir de la literatura corriente sobre administración pública. De ellos, los dos primeros se encuentran sugeridos en Stillman (1991). Mi intención es la de caracterizar un modelo ortodoxo que ha sido objeto de críticas y cambios mediante la implementación de otros dos, el uno liberal y el otro empresarial. El presente análisis crítico no tiene el propósito de recusarlos ni de sugerir la ampliación de su aplicabilidad. Aún cuando ellos puedan reflejar la orientación o incluso una gama de determinados procesos de modernización verificados en la práctica, el objetivo de su elaboración y contraposición es meramente analítico, porque permite visualizar el formidable debate en torno del Estado, que subyace en los modelos de administración pública disponibles en el *mercado* - debate éste que no siempre es claro.

2.1. Una visión ortodoxa de la administración pública

La visión ortodoxa de la administración pública es la que más se aproximó originariamente a la concepción del tipo ideal utilizado por Weber, aún cuando haya evolucionado en lo que respecta a su morfología. Tiende a prescribir reformas centradas en el empleo y mejoramiento de medios como factores de eficiencia para el fortalecimiento institucional de organizaciones y poderes (O'Toole, 1984). La visión ortodoxa de la administración pública se remonta a las primeras iniciativas de la administración pública estadounidense para estructurarse, hacia 1870, como reacción al patrimonialismo, y posteriormente, en 1939 con la Comisión Brownlow, que sentó las bases del *welfare state* estadounidense contemporáneo y alcanzó una sólida tradición en la disciplina (Rosenbloom, 1971). Su mayor exponente podría ser Woodrow Wilson, taxativo al afirmar que las *cuestiones administrativas no son cuestiones políticas* (Wilson, 1887), seguido por los fundadores de la administración pública moderna, a partir de las obras de Luther Gulick, Louis Brownlow y Leonard White, perfeccionadas por diversos autores contemporáneos, entre los cuales se destacan Paul Volcker, Robert Denhardt, Edward Jennings, Robert Reich, Steven Cohen, James Stever y Charles Goodsell.

El pensamiento ortodoxo ha evolucionado en el sentido de prescribir reformas que apuntan a la consolidación de una administración pública actuante, basada en la expansión efectiva del Estado y en la construcción de instituciones fuertes (*institution building*) para la maximización de las respuestas a los desafíos sociales, con las siguientes características:

- control federal central sobre las actividades de planificación, coordinación, dirección, formulación e implementación de políticas públicas;
- énfasis en el aumento global de la capacidad de implementación de políticas en las diversas esferas del Estado;
- ocupación de cargos-clave por funcionarios de carrera, profesionales especializados, entrenados y equipados con tecnologías y métodos gerenciales, y dotados de recursos presupuestarios;
- énfasis en la capacidad gerencial del servidor público como incentivo para la innovación;
- limitación de la interferencia política sobre la administración, mediante contratos de gestión flexibles, inclusive por medio de arreglos organizacionales experimentales;
- responsabilidad desde la base hacia el vértice, versus dirección desde el vértice hacia la base;
- énfasis en los ciudadanos usuarios y clientes
- prioridad en la administración de cargos y salarios públicos;
- incremento de los programas de reclutamiento en polos de excelencia profesional

Desde el punto de vista organizacional, se trata de una propuesta de aumento de la productividad del ejecutivo federal, cuyo principal aspecto es el énfasis en la aplicación de tecnologías administrativas para el mejoramiento de la gestión pública. Los teóricos de esta vertiente desarrollaron, a lo largo de las últimas seis décadas, un amplio arsenal técnico y metodológico centrado en el aumento de la eficiencia de los sistemas burocráticos públicos.

2.2. Una visión liberal de la administración pública

Una visión liberal de la administración pública se contrapone a la visión ortodoxa en el sentido de que propone un modelo de administración pública basado en la lógica del mercado. En el nivel micro-organizacional se reduce la utilidad de las organizaciones públicas a las finalidades del mercado, tanto en el sentido macroeconómico como en lo que respecta a la evaluación de la relación costo-beneficio. Se propone un aumento de la capacidad de decisión política del burócrata, pero se enfoca la cuestión de la ética de la burocracia desde la óptica de su conformación a las orientaciones político-partidarias.

En el plano macro-organizacional, se basa en la adecuación del equipamiento administrativo del Estado a las finalidades mínimas del Estado de Derecho, acorde con los valores políticos dominantes. La propuesta liberal de administración pública invierte la visión de burocracia pública y la subvierte a la lógica del mercado, posicionándose contra el Estado.

Sus principios se inspiran en el ideal de intervención estatal de los economistas clásicos y de los adeptos de la llamada teoría de la *escogencia pública* (*public choice*), inspirados en la filosofía liberal de Adam Smith y en el pensamiento económico de la Escuela Austríaca del siglo XIX. Este pensamiento - en el que actualmente se destacan las corrientes monetarista y neoliberal, dentro de las cuales se incluyen principalmente Milton Friedman, George Stigler y Gary Baecker, y los más destacados teóricos de la escogencia pública, James Buchanan, Gordon Tullock, William Niskanen y Vincent Ostrom - alcanzó su máxima notoriedad en los medios académicos y políticos en los años 80, período ilustrado con evidencias empíricas como la caída del mundo socialista y la crisis del *welfare state*.

Este abordaje partió de una imagen altamente negativa de la burocracia pública: negligencia ante el interés público; exceso de gastos; dispendio; falta de interés directo del funcionariado en la obtención de resultados; monopolio de funciones; adopción, por parte de los burócratas, de las políticas más convenientes a sus propios intereses, etc... En consecuencia, se prescribe un modelo de modernización basado en la imposición de severos límites a la acción pública, en una clara tentativa por contener, no por superar la patología burocrática que se denuncia. Las características de este modelo son las siguientes:

- reducción del tamaño del Estado, vía privatización, tercerización y voluntarismo;
- descentralización y desconcentración de la esfera federal hacia la estatal y municipal;
- desreglamentación radical;
- fuerte liderazgo político desde el vértice hacia la base;
- lealtad extrema a los programas de gobierno;
- ocupación de cargos-clave en la administración por individuos comprometidos con la agenda política partidista, en lugar de funcionarios de carrera:
- papel tecnocrático del administrador público: restringido a tareas administrativas, como administración de contratos, servicios y normas;
- empleo de técnicas de administración por resultados en las instancias de ejecución, como administración por objetivos, premios e incentivos por productividad; y
- proceso decisorio centrado en análisis de costo-beneficio.

Desde el punto de vista meramente gerencial, este modelo se destaca por el énfasis en los resultados y el carácter cuestionador de la gestión pública sobre los costos y los beneficios de las opciones públicas, para quién y para qué interés público están direccionados los beneficios. Por otra parte, comprende aspectos polémicos: a) estilo gerencial autoritario y jerárquicamente rígido; b) ocupación de cargos-clave según criterios fundamentalmente políticos; c) desestímulo a la administración participativa, democrática; d) síndrome de la privatización y la desreglamentación, que puede llevar a la omisión en áreas donde la acción pública es necesaria.

Pero la crítica principal es que este modelo parece ubicarse contra el Estado, así como posicionar a la política contra la administración pública, tanta es su creencia fatalista en la imposibilidad de que los sistemas burocráticos puedan tornarse en instancias capaces de promover la voluntad política de una manera más integrada y funcional.

2.3. Una visión empresarial de la administración pública

Un tercer modelo de administración pública alcanzó a ocupar, de una forma incisiva, un lugar central en la discusiones académicas y políticas en el campo de la administración pública en los años 90. El enfoque empresarial para el sector público se basa en la prescripción de técnicas originalmente empresariales, tales como *la reingeniería*, *la calidad total*, *el redimensionamiento*, etc., para la gestión de organizaciones públicas. Abordajes originariamente empresariales, incluyendo la calidad y la reingeniería, son recomendados para aplicar en el ambiente de la administración pública, sobre la base del argumento de que existen presiones crecientes para el mejoramiento de los servicios y la reducción

de gastos, mediante restricciones presupuestarias. (Dobyns & Crawford-Mason, 1994). En efecto, son instrumentos con potencial racionalizador, aún cuando su eficacia en escenarios públicos carezca de evaluaciones, adaptaciones al contexto y controles finales.

El ejemplo más popular es la propuesta de *reinención del Estado*, un compendio del enfoque empresarial para el sector público. Osborne & Gaebler proclamaron la *reinención del Estado*, basados en la superación de la era progresiva del Estado norteamericano, en la que se verificó la implantación del modelo ortodoxo de administración pública. La nueva era, post-progresiva, se caracteriza por la competencia global, por la integración de la comunicación, por la economía centrada en la tecnología y en los nichos de mercado, características, según estos autores, incompatibles con la lógica operacional de la burocracia tradicional. Sugieren, por lo tanto, un nuevo modelo de gobierno, centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientados hacia los clientes de una manera empresarial, de acuerdo con estos diez principios (Osborne & Gaebler, 1994):

- preferencia por alternativas de producción externa de bienes y servicios: tercerización, asociaciones gobierno-sociedad civil, voluntariado, etc.;
- gestión participativa de programas y proyectos con los clientes;
- estímulo a la competencia interna y externa;
- desreglamentación interna, simplificación organizacional y clarificación de papeles y misiones;
- evaluación y financiamientos basados en resultados;
- imagen del cliente como consumidor: con derecho a escogencia, investigación de preferencias y actitudes, entrenamiento en atención y formularios de sugerencias;
- creación de centros de resultados financieros, promoviendo una acción pública rentable;
- previsión estratégica de servicios;
- descentralización y desconcentración: control jerárquico *versus* autoridad, desarrollo de equipos (*team building*), gestión participativa, cooperación trabajadores-gerentes, círculos de control de calidad y programas de desarrollo gerencial; y
- atención de las finalidades gubernamentales a través de la reestructuración del mercado.

Por una parte, esta visión de Estado empresario se constituyó en una alternativa crítica al modelo liberal de administración pública minimalista, porque propone un Estado actuante, una administración pública activista, cuyo alcance es, además, inspirado por criterios de eficiencia empresarial. Por otra parte, el paradigma del empresarialismo público se plantea como una alternativa crítica al modelo burocrático ortodoxo, porque prescribe, en amplia e irrestricta escala, métodos y técnicas de administración de empresas. En el ámbito micro-organizacional se propone la adopción de tecnología gerencial de punta. En el ámbito macro-organizacional recomienda un sector público como emprendedor selectivo, basado en criterios empresariales, inclusive con mecanismos competitivos en su interior y con el sector privado.

Tomada en su conjunto, la propuesta de Osborne & Gaebler es un compuesto de viejas y nuevas, buenas y malas ideas rotuladas globalmente como "*gobierno reinventado*" (Goodsell, 1993). Desde el punto de vista gerencial, se suscitan dudas en cuanto a los límites entre autonomía, participación y responsabilidad, entre competencia y paralelismo, entre libertad y desconfianza, entre ciudadanos y consumidores, entre derechos y escogencia, entre interés público y viabilidad del mercado. En lo fundamental, un problema básico del enfoque empresarial para el sector público es el elevado riesgo de *empresarización* de la administración pública, toda vez que, de acuerdo con lo propuesto por Osborne & Gaebler, lo que se da teniendo como base el contexto local - donde la distancia entre el ciudadano y el consumidor es menor - se torna, según su crítica más recurrente, irreconciliable con la democracia en una escala federal, porque no puede captar la verdadera dimensión política del Estado cuando reduce el carácter finalístico de su acción a la utilidad del mercado (Terry, 1993; Hart & Scott, 1982; Gibbs, 1994; Moe, 1994).

No obstante la proliferación semántica, varios modelos de administración pública de la llamada "revolución gerencial" caben en los tres paradigmas presentados, aún cuando se ubiquen predominantemente en el liberal en el caso del gerencialismo puro y en el empresarial en el caso del *consumerism*. Asimismo, como tendencia general, la "revolución gerencial" ha evolucionado a través de un *shifting* desde el paradigma liberal hacia el empresarial. ¿Sería posible que el abordaje del *public service oriented* sea el presagio del advenimiento de una escuela neo-ortodoxa, heterodoxa, "post-gerencial"? Lo relevante es que en relación con las perspectivas de Estado que han sido formuladas, tanto los abordajes que proliferan como la crítica académica difícilmente abordan de forma explícita algunas importantes cuestiones básicas que suscitan, como por ejemplo, la integración entre política y administración.

3.- Administración gerencial y burocracia: la persistencia de la dicotomía

Weber fue pionero en señalar la problemática de la desintegración entre política y administración en la perspectiva del Estado moderno. Según su argumentación, el surgimiento del Estado burocrático implicaría la renuncia a las responsabilidades por parte del liderazgo político y la usurpación de las funciones políticas por parte de los administradores. La cuestión que subyace en esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad. Weber no propone una teoría funcional de la integración entre política y administración, ya sea en el nivel de análisis organizacional que privilegia el carácter dicotomizante de las formas burocráticas, como en el nivel de análisis de la sociología política, donde está en juego el carácter dicotomizante del Estado burocrático. La sociología política de Weber acepta el conflicto entre política y administración, razón sustantiva e instrumental, hechos y valores, como insoluble, aún cuando pasible de equilibrio mediante el ejercicio efectivo del liderazgo político. En lo fundamental, la sociología política de Weber pone en evidencia los riesgos de la desintegración entre política y administración, proceso de inversión de la racionalidad burocrática que amenaza la legitimidad del Estado (Bendix, 1986; Weber, 1978).

A pesar de su morfología organizacional, sólo incidentalmente la burocracia es comprendida en Weber en su significado sociológico original, donde figura como una forma moderna de dicotomización entre política y administración, ya sea por el aislamiento de la administración en relación con las premisas valorativas de la acción pública, o inversamente, la usurpación por la administración de las funciones políticas. La burocracia en Weber, sea la descrita en el tipo ideal o sea el efecto de su temible inversión, contribuye a desintegrar política y administración³.

3.1. La dicotomía entre política y administración en el contexto de la gestión de gobierno contemporánea

En el escenario de la gestión de gobierno contemporánea, lo que está en juego es una especie de influencia burocrática sobre la práctica política y de influencia política sobre la práctica burocrática, que no indican una integración funcional entre política y administración, conforme a lo sugerido por Aberbach y otros (1981), al describir el proceso de ***politización de la administración y burocratización de la política*** como la consagración de un patrón de relaciones entre políticos y burócratas en las democracias contemporáneas.

La desintegración entre política y administración se verifica, en primer lugar, porque la práctica de la *política burocrática* no descansa exclusivamente en los atributos estructurales de la mecánica democrático-representativa, sino en el creciente predominio decisorio de la burocracia inserta en este contexto (Lindbloom, 1980). En segundo lugar, porque tampoco la *politización de la administración* es el resultado de nuevos criterios de relevancia asimilados y procesados por la burocracia pública conforme a un patrón de racionalidad práctica y valorativa, sino el resultado de un proceso en el que la acción estatal típica del Estado de Derecho, condicionada a sus procesos e imperativos racional-legales,

puede tornarse cada vez menos confiable al asimilar criterios de evaluación de mercado (Offe, 1984). Política y administración, o sistema político-representativo y agencias de gobierno, en tanto espacios institucionales, o compiten más que lo que cooperan, o la cooperación no responde a una racionalidad social. El aislamiento burocrático, el clientelismo y la negociación fisiológica son patrones de relación política-administración. El diagrama 1 procura ilustrar este cuadro.

Diagrama 1: Relaciones entre política y administración en el contexto de la gestión de gobierno contemporánea



La cuestión, tal como se presenta, consiste en establecer un patrón de interacción entre política y administración que atienda simultáneamente a los requisitos de inserción social y de regulación política. La solución es tan intrincada, como el dilema en el cual es planteado tradicionalmente y sobre todo mal interpretado, en el enfoque weberiano: o se somete la burocracia instrumental al control político, incrementándose el ejercicio de la política, o se crea una burocracia que no sea puramente instrumental, sino integrada y permeada por la racionalidad política del sistema político, no por su propia racionalidad - alternativa ésta inexplorada por Weber, que le atribuyó el rasgo de pesimismo determinista. Ambas alternativas implican el advenimiento de un aparato post-burocrático, por definición, un sistema administrativo estatal fundado en ambas racionalidades, sustantiva e instrumental. La utopía post-burocrática es el sentido correcto de superación de la sociedad burocrática y de liquidación de la burocracia.

Por otra parte, el fatalismo weberiano o la negación de la utopía post-burocrática, consiste en establecer un *continuum* conceptual entre la inversión de la racionalidad de la acción burocrática y el proceso de racionalización, de carácter histórico-mundial (Offe, 1984), atribuyéndosele a la burocracia un *pathos metafísico* (Gouldner, 1964). En efecto, una mala lectura de Weber conduce a dos errores recurrentes. Primero, el de considerar el tipo ideal burocrático como una receta para la organización de la maquinaria burocrática independientemente de condiciones externas peculiares. Segundo, el de que la dominación burocrática es un criterio estructural irreversible para las sociedades futuras, cuya trascendencia es independiente de una racionalidad integradora superior.

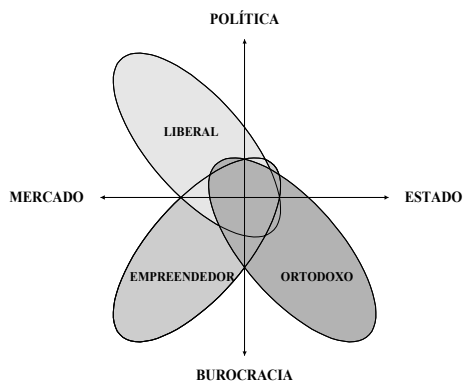
En resumen, a partir del significado de burocracia en Weber, una *burocracia weberiana* tendría como atributo principal y necesario el carácter dicotomizante entre política y administración, entre racionalidad instrumental y racionalidad política - independientemente de su morfología

organizacional. En esta perspectiva, la superación de la crisis de la administración pública a través de una alternativa pretendidamente post-burocrática se restringe a la modernización de las formas burocráticas (Mosher, 1971; Toffler, 1984) en tanto burocracia, no se establece una relación, como sería recomendable, con el ecuacionamiento dialéctico de la cuestión, como es la búsqueda de paradigmas de administración pública que integren la racionalidad política y la racionalidad instrumental en una racionalidad superior (Guerreiro-Ramos, 1983; 1981; Offe, 1984). En esta misma situación se encuentran los modelos de administración pública de la llamada "revolución gerencial". No hay duda de que estos modelos, en la medida en que tiendan a readecuarse al carácter del Estado social, representan una crítica necesaria a la "gerencialidad" de la burocracia. Por otra parte, en la medida en que reivindican una condición post-burocrática, estos modelos enmascaran muchas veces su potencial dicotomizante entre política y administración.

3.2. El carácter dicotomizante de los modelos gerenciales

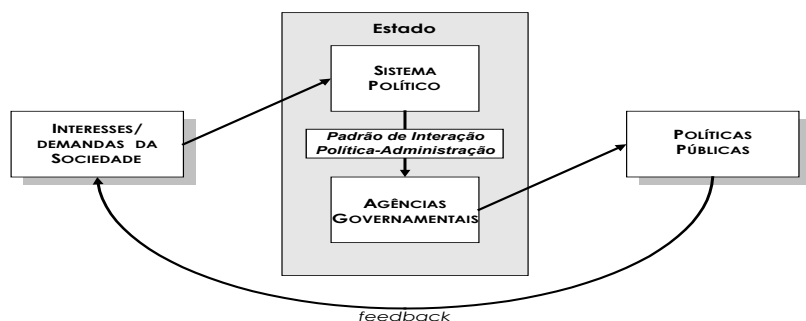
Aceptemos que los modelos de la proclamada "revolución gerencial" son, en diferentes grados y perspectivas, enmarcables en los tipos ideales que presentamos, en particular en el liberal y en el empresarial. Procuraré argumentar que los paradigmas de administración pública correspondientes se plantean en sentidos divergentes: el *ortodoxo* se centra en la construcción institucional de una administración pública en el molde del tipo ideal utilizado por Weber, entre el Estado y la burocracia, distante de la política; el *liberal*, desestatizante y desregulador, se centra en una administración pública mínima bajo un estrecho control político del mercado; y el *empresarial* se centra en la adopción de métodos de gestión y evaluación empresariales aplicados a las organizaciones públicas. Se constata que cada uno de ellos desintegra política y administración de una u otra manera: el ortodoxo contrapone leyes y procedimientos administrativos a valores, políticos a burócratas; el liberal contrapone la política al Estado, Estado y ciudadanos a las organizaciones públicas; y el empresarial contrapone el mercado a las organizaciones públicas, la gestión eficiente al Estado. El diagrama 2 ilustra la divergencia de estos enfoques:

Diagrama 2: Orientación de los paradigmas de administración pública



Desde esta perspectiva, una primera conclusión es de que los tres modelos analizados son dicotomizantes. El modelo ortodoxo se centra en la racionalidad de la administración burocrática legal, representando el aislamiento de las premisas de la acción administrativa en el sistema político, que detiene el *feed back* de la clientela y de los grupos políticos en lo que respecta a la atención de sus necesidades o a la identificación con sus valores. Los caracteres instrumentales y disociativos están representados por el diagrama 3:

Diagrama 3: Relaciones entre política y administración según la administración pública ortodoxa



El modelo liberal se centra en la racionalidad del consenso político y de la adecuación a las finalidades por la vía del mercado, lo que impone al sistema administrativo y a su conformación legal una subordinación unilateral, no sólo una adecuación, a los intereses de la clientela y de los sectores sociales, conforme ilustra el diagrama 4:

Diagrama 4: Relaciones entre política y administración según la administración pública liberal



En el modelo empresarial, las instancias políticas de deliberación valorativa se encuentran sometidas a la racionalidad predominante de los sistemas administrativos, pero cuya administración se inspira fundamentalmente en las necesidades de la clientela, donde se centra. El diagrama 5 procura traducir esta idea:

Diagrama 5: Relaciones entre política y administración según la administración pública empresarial



Los dos últimos modelos tienen en común el requisito de la efectividad, mediante la adecuación de la utilidad de su acción para la atención de las finalidades de la clientela. Se centran, por lo tanto, en un requisito de mercado. La diferencia básica está en los mecanismos de *identificación de la demanda*, de *desarrollo de productos* y de *definición del mercado-blanco*. Mientras que en el modelo liberal el mercado utiliza el canal político sobre la administración, en el modelo empresarial la administración utiliza el mercado sobre el canal político.

En el modelo liberal la efectividad se deriva de la imposición de demandas directamente sobre la administración, a quien no le cabe identificarlas sino atenderlas mediante un estricto control sin intervención de la dimensión política.

En el modelo empresarial la efectividad se deriva de la imposición de demandas por la administración, a la que cabe identificarlas y atenderlas por encima del sistema político. Dicho de otra manera, el modelo empresarial preconiza que la parcela de la actividad pública no estatal estará más distante del control político, aunque más inserta en el contexto social.

El problema es que en ambos casos la efectividad es concebida en forma disociada, ya sea por el sistema político en detrimento de la administración, caso del modelo liberal, ya sea por la administración en detrimento del sistema político, caso del modelo empresarial.

4. Rumbo a la revolución post-gereñcial: en busca de la buena administración pública

La convicción de la necesidad de buscar nuevos paradigmas en el campo de las teorías de la administración pública se deriva no sólo de la intensificación de las prácticas reformistas en los sectores gubernamentales en función de las disfunciones burocráticas del Estado social contemporáneo. Se deriva también de una toma de conciencia teórica que se viene sedimentando a partir de la crítica epistemológica de las ciencias sociales, dirigida en particular al campo de la administración pública. La tendencia revisionista de las teorías de la administración pública ha propiciado tanto el surgimiento de abordajes sistematizantes, que buscan elevar y repensar la situación actual sobre nuevas perspectivas, señalando caminos y explicitando direccionamientos, como han hecho surgir abordajes que proponen alternativas a las enmarcadas en las corrientes predominantes. De una manera general, la trayectoria del pensamiento en el terreno de la administración pública ha evolucionado en el sentido de crear, criticar y mejorar modelos y principios de cambio organizacional planificado, en los niveles micro o macro-organizacional, desde un enfoque organizacional hacia un enfoque político-sociológico que privilegia como punto central la tensión entre política y administración (Denhardt, 1990)⁴.

En efecto, el campo de estudio de la administración pública parece sufrir un clivaje epistemológico altamente perjudicial. Existe, por una parte, un conocimiento que se basa en los conceptos y criterios metodológicos de las ciencias sociales en general, aportando contribuciones relevantes en la medida en que guardan pertinencia y consistencia teórica entre el objeto de estudio y su grado de problematización. Por otra parte, este mismo campo de estudio parece en ocasiones

contaminado por un empirismo de carácter mercadológico alarmante: existe un mercado promisorio para la producción y la venta, con diferentes grados de sofisticación, de ideas, modelos y abordajes que, aparte de su carácter llamativo, en poco contribuyen a la discusión teórica o práctica.

Los paradigmas examinados y tantos otros venideros son tipos-ideales de administración pública. Importa explorar la construcción y el análisis crítico de paradigmas en el sentido de fundamentar una visión de la administración pública que no avale la tradicional dicotomía entre administración y política, entre burocracia y democracia, sino que procure aprovechar su integración en términos de legitimidad de la acción pública. Esto no significa abogar en favor de una línea heterodoxa *stricto sensu*, basada en la preselección de alternativas de acuerdo con las circunstancias políticas. Tampoco significa revisar los paradigmas ortodoxo y liberal mediante un entendimiento más innovador sobre instrumentos de gestión más adecuados y sobre la conducta ética y moral más apropiada para los burócratas, alegando que sería preferible actualizar el paradigma ortodoxo en una óptica de sumisión a la política, que someter la política a la lógica empresarial de la administración pública (Moe, 1994). La *buena administración pública* es una posibilidad de implementación organizacional del conjunto de las relaciones político-administrativas del Estado. Esto implica la adecuación de la tecnología gerencial - no necesariamente disponible bajo la forma de un determinado tipo-ideal de administración pública - a las finalidades, valores y reglas operacionales básicas de cada Estado.

Notas

¹ Este tipo de críticas se basa en una visión funcionalista originariamente marxista, presente en Habermas y Offe. Pienso, como Przeworsky (1995), que esta visión es válida en la medida en que consiste en una "teoría estatal de la reproducción del capitalismo", no en una teoría del Estado. A pesar de la posibilidad de la existencia del capitalismo sin el Estado, defendida por Przeworsky, este tipo de análisis apunta hacia la cuestión de qué tipo de capitalismo sería posible sin el Estado.

² Según el cual la crisis fiscal del Estado se caracteriza por la dificultad de financiamiento del aumento del gasto con el adecuado incremento de los tributos, mientras que la crisis del Estado fiscal se caracteriza por el desequilibrio de la relación óptima entre los dimensionamientos del Estado y de la actividad privada tributable. O sea que el primero es un problema de financiamiento, y el segundo de dimensionamiento.

³ Max Weber no hizo teoría de las organizaciones; hizo sociología política. Existe imprecisión en la concepción de un *modelo burocrático weberiano*. Esto sucede porque el tipo ideal de burocracia utilizado por Weber en su sociología política es transformado en modelo prescriptivo o convertido en disfuncionalidades equivalentes. El tipo ideal era un recurso metodológico utilizado por Weber. El tipo ideal burocrático es, asimismo, uno de los más pobres utilizados por Weber: sus elementos podrían ser encontrados en la ciencia de la administración alemana de ese entonces. El aspecto destacado del abordaje weberiano está donde la burocracia se ubica en su marco de pensamiento social.

⁴ Entre las principales referencias hechas por el autor, merecen destacarse las siguientes contribuciones: V. Ostrom, *"Artisanship and Artifact"* (Public Administration Review 40:309-17, 1980); P. Sederberg, *"Organization and Explanation: New Metaphores for Old Problems"* (Administration and Society, 16:167-94, 1984); F. Fisher, *"Ethical Discourse in Public Administration"* (Administration and Society, 15: 5-43, 1983); H. Y. Jung, *"Phenomenology as a Critique of Public Affairs Education"* (Southern review of Public Administration, 6:175-87, 1987); R. Denhardt, *"In the Shadow of Organization"* (Lawrence: Univ. of Kansas Press, 1981) e *"Toward a Critical Theory of Public Administration"* (Public Administration Review, 41:628-35, 1981); J. Forester, *"Questioning and Organizing Attention: Toward a Critical Theory of Planning and Administrative Practice"* (Administration and Society, 13:161-207) e *"Bounded Rationality in the Politics of Mudding Through"* (Public Administration Review, 44:23-30, 1984); G. Morgan, *"Opportunities Arising from Paradigm Diversity"* (Administration and Society, 16:306-28, 1984); N.

Lonerich Jr., *"Contending Paradigms in Public Administration: a Sign of Crisis or Intellectual vitality?"* (Administration and Society, 17:307-30, 1985) e O. White, *"Improving Prospects for Heterodoxy in Organization Theory: a Review of Sociological Paradigms and Organizational Analysis"* (Administration and Society, 15:257-71); M. Frank, *Toward a New Public Administration* (San Francisco: Chandler, ed. 1971); H. G. Frederickson, *New Public Administration* (University, Ala.: University of Alabama Press, 1980); C. Bellone, *Organization Theory and the New Public Administration* (Boston: Allyn and Bacon, ed. 1980); A. Guerreiro-Ramos, *A Nova Ciência das Organizações. Uma Reconceituação da Riqueza das Nações* (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1981); Frederick C. Thayer, *"Organization Theory as Epistemology"* in *Organization Theory and the New Public Administration*, compilado por Carl Bellone (Boston: Allyn and Bacon, 1980); R. P. Hummel, *The Bureaucratic Experience* (New York: St. Martin's Press, 2^oed., 1982); M. M. Harmon, *Action Theory for Public Administration* (New York: Longman, 1981); T. L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role* (New York: Kennikat Press, 1982); J. S. Jun, *Public Administration Design and Problem Solving* (New York: Macmillan, 1986); R. B. Denhardt, *Theories of Public Organization* (Monterrey, Calif.: Brooks/Cole, 1984); F. Fischer, *Politics, Values and Public Policy: the Problem of Methodology* (Denver: Westview Press, 1980); D. Schuman, *Policy, Analysis, Education and Everyday Life: An Empirical Reevaluation of Higher Education in America* (Lexington, Mass.: Heath, 1982) e D. Waldo, *The Enterprise of Public Administration* (Novato, Calif.: Chandler and Sharp, 1980).

Bibliografia

- ABERBACH, Joel; PUTNAM, Robert & ROCKMAN, B.A. (1981) Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge: Harvard University Press.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (1996) "Reforma do Estado e Experiência Internacional". Brasília, ENAP, mimeo.
- Aristóteles (1991) Ética a Nicômaco. Livro VI. São Paulo: Nova Cultural.
- BENDIX, Reinhardt (1986) Max Weber: um Perfil Intelectual. Brasília: UnB.
- BENDOR, Jonathan & MOE, Terry (1985) "An Alternative Model of Bureaucratic Politics". American Political Science Review, 79:755-74.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (1986) Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasília.
- BRESSER PEREIRA, L. Carlos (1992) A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira. São Paulo: Nobel.
- (1993) "Uma Interpretação da América Latina: a Crise do Estado". Novos Estudos CEBRAP, n. 37, pp. 37-57.
- COSER, Lewis & ROSENBERG, Bernard (orgs.) (1964) Sociological Theory - A Book of Readings. New York: McMillan.
- DEMING, W. Edwards (1986) Out of the Crisis. Cambridge: MIT Press.
- DENHARDT, Robert (1990) "Public Administration Theory - The State of the Discipline". Public Administration - The State of the Discipline. Compilado por Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- DOBYNS, Lloyd & CRAWFORD-MASON, Clare (1994) Thinking About Quality. Progress, Wisdom, and the Demming Philosophy. New York: Times Books-Random House.
- EVANS, P; Rueschemeyer, D & SKOCPOL, T. (eds.) (1985) Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press.
- FISCHER, Frank (1983) "Ethical Discourse in Public Administration". Administration and Society, 15: 5-43.
- FORSTHOFF, E. (1973) Stato di diritto in trasformazioni. Milano: Giufreé.

- GIBBS, Christine (1994) "Reinventing Government: a Mini-Forum. Introduction". Public Administration Review.
- GOODSELL, Charles T. (1990) "Emerging Issues in Public Administration". Public Administration - The State of the Discipline. Compilado por Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- (1993) "Reinventing Government or Rediscover It". Public Administration Review, 53:85-7.
- (1985) The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic. Chatham: Chatham House.
- GORE, Al. FROM Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Washington (1993) National Performance Review.
- Gouldner, Alvin (1964) "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy". Sociological Theory - A Book of Readings. Compilado por Lewis Coser & Bernard Rosenberg. New York: McMillan.
- GOZZI, Gustavo (1986) "Estado Contemporâneo". Dicionário de Política. Norberto Bobbio; Nicola Matteucci & Gianfranco Pasquino. Brasília: Universidade de Brasília.
- GRAY, Andrew & JENKINS, Bill (1995) "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?". Public Administration, Spring, 1995, v. 73.
- GUERREIRO-RAMOS, Alberto (1983) "A Modernização em Nova Perspectiva: Em Busca do Modelo da Possibilidade". Revista de Administração Pública: vol. 17, nº 1.
- (1983) "A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina". Revista de Administração Pública, 17:32-65.
- (1981) A Nova Ciência das Organizações. Uma Reconceituação da Riqueza das Nações. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- (1983) Administração e Contexto Brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- HART, David K. (1984) "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat and the Public Administration". Public Administration Review, 44:111-20.
- HOLMES, Malcom & SHAND, David (1995) Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years". Governance, v.18, n.4.
- KAUFMAN, Herbert (1990) "The End of an Alliance: Public Administration in the Eighties". Public Administration - The State of the Discipline. Compilado por Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- LINDBLOM, Charles E. (1980) O Processo de Decisão Política. Brasília: Universidade de Brasília, série Pensamento Político.
- LYNN, Naomi & WILDAWSKY, Aaron (1990). Public Administration - The State of the Discipline. Chatham: Chatham House.
- MOE, Ronald C. (1994) "The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences". Public Administration Review, 54:111-22.
- MOSHER, Frederick (1971) "The Public Service in the Temporary Society". Public Administration in a Time of Turbulence. Compilado por Dwight Waldo. Scranton: Chandler Publishers.
- MOTTA, Fernando C. Prestes & Bresser-Pereira, Luis Carlos (1980). Introdução à Organização Burocrática. São Paulo: Brasiliense.
- MOUZELIS, Nicos. Organization and Bureaucracy (1975) An Analysis of Modern Theories. London: Routledge & Kegan Paul.
- NUNES, Edson O. (1996) Política e Insulamento Burocrático: a Economia Política do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: ENAP (no prelo).
- O'TOOLE, Lawrence (1984) "American Public Administration and the Idea of Reform". Administration and Society, 16:141-66.
- OFFE, Clauss (1984) Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- (1991) Trabalho e Sociedade - Problemas Estruturais e Perspectivas para o Futuro da "Sociedade do Trabalho". Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

- (1975) Ronge, V.. "Notes on the Theory of the State". The New German Critique. Winsconsin, nº 6, fall 1975.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted (1994) Reinventando o Governo. Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público. Brasília: MH Comunicação.
- PEDONE, A. apud Gianfranco Pasquino (1996) "Governabilidade" in N. Bobbio et al., op. cit. pp. 547-53.
- PETERS, Guy & SAVOIE, Donald J. (1994) "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient". Public Administration Review, 54:418-25.
- POLLITT, Christopher (1990) "Managerialism and the Public Services". The Anglo-American Experience. Oxford: Basil & Blackwell.
- PRZEWORSKY, Adam (1995) "Estado e Economia no Capitalismo". Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- ROSENBLOOM, David (1971) Federal Service and the Constitution. Ithaca: Cornell University Press.
- SANTOS, Reginaldo (1987) "Interesse Público e Interesse Privado". Revista de Administração Pública, 21(1): 54-66, janeiro/março.
- & RIBEIRO, Elizabeth M. (1993) "A Administração Política Brasileira". Revista de Administração Pública, 27(4):102-35, out./dez.
- SCHWARTZMAN, Simon (1987) "A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública". O Estado e a Administração Pública. FUNCEP. Brasília: FUNCEP.
- SHAW, Carl K. Y. (1992) "Hegel's Theory of Modern Bureaucracy". American Political Science Review, 86:381-9.
- STEVER, James (1989) The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post-Progressive Era. New York: Dobbs Ferry.
- STILLMAN, Richard J. II (1991) Preface to Public Administration. New York: St. Martin Press.
- SWISS, James (1992) "Adapting Total Quality Management to Government". Public Administration Review, 52:352-6.
- TERRY, Larry D. (1993) "Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy". Public Administration Review, 53:393-5.
- TOFFLER, Alvin. "Rumo à Civilização da Terceira Onda". Diálogo, nº 22, vol. 14.
- WALDO, Dwight (1990) "A Theory of Public Administration Means in Our Times a Theory of Politics Also". Public Administration - The State of the Discipline. Compilado por Naomi Lynn & Aaron Wildavsky. Chatham: Chatham House Publishers Inc.
- (1980) The Enterprise of Public Administration. Novato: Chandler and Sharp.
- WEBER, Max (1978) Economy and Society - An Outline of Interpretative Sociology. Berkeley: University of California Press.
- WILSON, Laura & DURANT, Robert (1994) "Evaluating Total Quality Management: the Case for a Theory Driven Approach". Public Administration Review, 54: 137-46.
- WILSON, Woodrow (1887/1941) "The Study of Administration". Political Science Quarterly, 56:481-506.
- WRONG, Dennis. Max WEBER (1967) Makers of Modern Social Sciences Series. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1967.

Un nuevo enfoque para desarrollar la infraestructura institucional *

Ernesto F. Betancourt con la asistencia de Jesús Renzoli

Introducción

A lo largo de los años la comunidad desarrollista ha tratado el desarrollo institucional como un factor secundario. El desarrollo institucional en este documento se refiere a la capacidad organizativa requerida para garantizar la gerencia adecuada de la implementación del desarrollo y no a su significado desde la perspectiva de la llamada "economía institucional".

La teoría y la práctica del desarrollo ha estado dominada por la economía y los economistas. Esto se debe al énfasis que se ha hecho en los aspectos financieros y monetarios del desarrollo, los que ciertamente deben tener prioridad. Sin embargo, este énfasis ha sido extendido para cubrir los aspectos sociales del desarrollo y ha conducido al descuido de los temas del desarrollo institucional, que son aspectos igualmente importantes del subdesarrollo. La ausencia de enfoques teóricos del desarrollo institucional a nivel macro es otra de las razones de esta situación. Como resultado, no se ha concedido a la reforma del sector público la prioridad requerida a fin de asegurar la implementación del programa o del proyecto.

La teoría macroeconómica puede ser reducida a construcciones lógicas formales o a formulaciones matemáticas. Sus variables pueden ser medidas en divisas para representar sus valores o magnitudes, permitiendo con ello la manipulación matemática, así como las comparaciones a través del tiempo y por países mediante el uso de índices o tasas de cambio para ajustarlas. También ofrece algoritmos elegantes para copiar o modelar el desempeño económico. Sin embargo, como en todo esfuerzo por representar la realidad en abstracto, en ocasiones el algoritmo incluye solamente los factores que pueden ser medidos, distorsionando con ello la realidad.

Por otra parte la teoría de la organización involucra una gran diversidad de elementos no cuantitativos. No existe forma de reducir esos elementos variados a una sola unidad de medición. Su práctica tiene que ver con factores discretos y/o difusos (objetivos, estrategias, estructuras, personas y sus interrelaciones) que son difíciles de reducir a fórmulas elegantes o construcciones teóricas para el macroanálisis. Como profesional practicante es poco lo que uno puede hacer para superar lo inadecuado de la teoría de la organización en cuanto a proveer un instrumento comparable al de la teoría económica para la formulación de la política macroinstitucional. No obstante, algunos esfuerzos por utilizar el enfoque sistémico han resultado muy útiles.¹

Sin embargo, si encaramos la realidad del desarrollo tenemos que reconocer que a fin de alcanzar los objetivos deseados hay que recorrer dos etapas. Una para evaluar los desbalances en el nivel macroeconómico, lo que cae dentro del ámbito de políticas. La gerencia de la formulación e implementación de la política macroeconómica requiere de por sí un conjunto institucional ya que esa política tiene que ser coordinada con acciones en las finanzas públicas, la producción, el comercio interno y exterior, etc., todo lo cual, a su vez, tiene que ser coordinado con acciones en los niveles sectoriales.

Esto requiere una segunda etapa más compleja y políticamente más conflictiva que demanda un compromiso a largo plazo por parte de las autoridades nacionales a fin de ampliar la capacidad institucional. Ello es fácil de explicar. El formular las políticas requiere poca gente, pero para implementarlas se requiere tanta más gente cuanto más nos aproximamos al punto de la acción. Mientras más gente se involucra, mayor es la importancia del factor organizacional o institucional.

En el presente documento se hace un esfuerzo por explicar un enfoque desarrollado por varias misiones del Programa de Desarrollo Gerencial (MDP) del Programa de las Naciones Unidas para el

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

Desarrollo (PNUD), que incorpora el diagnóstico de las administraciones públicas nacionales, así como varios proyectos del Banco Mundial para el desarrollo del sector público. Ambas experiencias se circunscriben a la región de América Latina y el Caribe. En su etapa presente de evolución, el enfoque abarca el diagnóstico de la situación general de la gerencia del sector público, la formulación de la política macroinstitucional, la preparación de un programa integral para el desarrollo de la infraestructura institucional requerida para alcanzar los objetivos socioeconómicos y la implantación de la gerencia basada en el desempeño.

I. El contexto de la reforma del sector público

La manera de adecuar las administraciones públicas nacionales a las necesidades del desarrollo ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas. En primer término haremos un breve recuento de los enfoques seguidos en el período inicial de la asistencia para el desarrollo y, después, de las fuerzas que han influido sobre el contexto de los esfuerzos contemporáneos en la reforma del sector público.

A. Enfoques iniciales para encarar los aspectos institucionales del desarrollo

En el período inicial de los esfuerzos para el desarrollo en América Latina tras la Segunda Guerra Mundial y más tarde bajo la Alianza para el Progreso, las limitantes institucionales resultantes de la planificación del desarrollo y de la expansión del papel del Estado dentro de una política económica orientada a sustituir importaciones, fueron encauzadas a través de la creación de instituciones ad hoc. Bancos de fomento y agencias o instituciones especializadas fueron creados para manejar los esfuerzos específicos de las inversiones y las funciones del desarrollo. También hubo algunos esfuerzos parciales por modernizar los sistemas de presupuesto, de adquisiciones y de servicio civil ². El uso de unidades de proyectos o de agencias autónomas al margen de los ministerios tradicionales de gobierno, así como las empresas públicas, devinieron instrumentos institucionales estándar para la acción del Estado ³.

El resultado de esa política fue el sucesivo debilitamiento de los ministerios tradicionales de gobierno y la creación de una administración pública paralela, con condiciones de trabajo privilegiadas y que en muchos casos respondía más a la orientación de los donantes externos que a las autoridades políticas nacionales. Se usaron empresas públicas para compensar la debilidad de las empresas privadas nacionales, pero en la mayoría de los casos acabaron convirtiéndose en ineficientes drenajes de los tesoros nacionales.

Este sistema institucional dual, además de minar la rendición de cuentas a las autoridades elegidas y de debilitar con ello la gobernabilidad, engendraba los celos de las burocracias tradicionales, interfiriendo la cooperación y coordinación entre agencias. Además, la práctica de crear entidades autónomas y empresas públicas separadas alcanzó vida propia dentro de las burocracias nacionales, a las que ofrecía la posibilidad de disfrutar mejores condiciones de trabajo y la dilución de la rendición de cuentas.

En un informe del 1992 sobre la estructura del Gobierno de Jamaica ⁴, por ejemplo, el Comité Nettleford de Asesores, nombrado por el Primer Ministro, encontró que existían más de 300 entidades y/o empresas públicas establecidas por ley: una por cada 10,000 jamaicanos. En lo que a recursos se refiere, ni el Ministerio de Finanzas, ni los ministerios sectoriales estuvieron en condiciones de presentar al Comité los detalles de los recursos financieros y humanos con que contaban las mismas. Este es un ejemplo muy revelador de la dilución de la autoridad de los funcionarios de un gobierno elegido que ocurrió como resultado de la política macroinstitucional implícita de basarse en unidades de proyectos, empresas públicas y entidades autónomas, prevaleciente hasta hace poco. En este caso tuvo lugar la pérdida de control sobre las políticas y de la rendición de cuentas financiera, la duplicación de esfuerzos debido a la sobreposición de jurisdicciones y la creación de varios cientos de sistemas de personal paralelos. En conclusión, se debilitó la gobernabilidad.

En situaciones como ésta -y los resultados de cuatro misiones del Programa de Naciones Unidas

para el Desarrollo, Programa para el Desarrollo Gerencial (PNUD/MDP) en América Latina son similares- el núcleo tradicional de los ministerios de gobierno es dejado con un servicio civil con insuficiente remuneración, incapaz de atraer y retener gerentes y técnicos competentes. Además, debido a la alta centralización de la toma de decisiones heredada de las tradiciones autoritarias o de la administración colonial, a los cuadros de gerencia del servicio civil no se les delega una autoridad conmensurada con su responsabilidad por manejar los recursos requeridos en el logro de las metas y objetivos de sus respectivas entidades. Por tanto, existe renuencia por parte de ellos para aceptar las nociones de rendición de cuentas, servicio eficiente a los usuarios, transparencia y otros aspectos deseables de la gobernabilidad moderna. En muchos países de la región el servicio público se reduce a una forma de compensación por desempleo para clientelas políticas que a su vez se tornan altamente sindicalizadas y activas en cuanto a proteger y expandir sus beneficios.

B. Contexto más reciente de la reforma del sector público

Con la introducción de los préstamos para el ajuste estructural la situación comenzó a cambiar. La necesidad de mejorar la gerencia de la política macroeconómica condujo a esfuerzos por perfeccionar las agencias implicadas. La necesidad de fortalecer la gerencia de la política monetaria y fiscal ha dado lugar a que se preste atención a la capacidad institucional de las entidades envueltas. Pero esto ha estado limitado al mejoramiento del manejo de la deuda, el presupuesto y los impuestos con una atención creciente hacia la introducción de sistemas de información y prácticas de contabilidad modernas⁵.

La creación de las unidades de proyectos comenzó a ser vista como algo indeseable como resultado de la experiencia que condujo a la fragmentación del gobierno y a la pérdida de la continuidad cuando el proyecto concluía, pero no a políticas deliberadas del ajuste estructural. La lógica consecuencia institucional del papel reducido del Estado en términos del menor ámbito funcional que el ajuste estructural requiere y su impacto sobre la estructura general del Estado recibió inicialmente una atención escasa y verdaderamente no sistemática. La teoría económica contemporánea ha abordado el tema del papel del Estado, pero lo ha hecho exclusivamente desde la perspectiva económica⁶. Sin embargo, algunas investigaciones sobre aspectos institucionales de los préstamos para ajustes estructurales, emprendidas bajo los auspicios del Banco Mundial, han llevado al incremento de la atención hacia los problemas resultantes y a cómo manejarlos⁷.

Un tema que ha recibido poca atención es el impacto de la reducción de la dimensión y el papel del Estado, incluidos los subsidios a actividades económicas y el empleo público, sobre la gobernabilidad a resultas de los programas de estabilización y de ajuste estructural. El impacto en la pobreza ha sido reconocido⁸ y préstamos para aliviar la pobreza han sido concedidos junto con los préstamos de ajuste estructural. Sin embargo, los mecanismos utilizados para ejecutar estos programas para aliviar la pobreza han tendido al aumento de la fragmentación del gobierno.

No obstante, poca ha sido la atención concedida a cómo mejorar la gerencia del sector público en general a fin de asegurar que un porcentaje sustancial del PIB asignado a los gastos públicos sea utilizado de manera eficiente y efectiva para prestar servicios oportunos y corteses a la sociedad. El énfasis ha estado en la reducción de los gastos y no en el perfeccionamiento de la gerencia. Pero no se trata solamente de una mejor rendición de cuentas. Una mejor gerencia es esencial para que los gobiernos estén en condiciones de proveer la infraestructura y el apoyo necesarios al sector privado nacional para ser capaz de competir exitosamente en los mercados mundiales. Y este es uno de los postulados básicos del ajuste estructural en América Latina y el Caribe.

Como muestra la experiencia en Bolivia, México y Ecuador, la privatización y las políticas de estabilización, entre otros aspectos, pueden conducir a una pérdida sustancial de la legitimidad del gobierno. Esto, combinado con acciones arbitrarias o una falta de respuesta a la opinión pública, conduce en ocasiones a explosiones populares violentas. Por lo que conocemos, no se ha emprendido

un intento sistemático por evaluar las posibles consecuencias políticas de la estabilización y de las medidas de ajuste estructural. Sin embargo, lo anterior guarda estrecha relación con la gobernabilidad, la cual puede ser fortalecida si las medidas en cuestión van acompañadas por un incremento de la capacidad de los gobiernos para proveer mejores servicios a la población a través de las reformas del sector público.

En el área de los recursos humanos, el impacto del salario de los empleados públicos en los déficits fiscales nacionales ha llevado, a través de una asociación inversa, a enfocar la atención en los temas de plantillas excesivas, remuneración y empleo⁹. Pero las acciones aisladas en el manejo del problema pueden conducir a consecuencias no anticipadas. Por ejemplo, en Nicaragua la reducción de miles de burócratas en 1991 condujo en el caso del Ministerio de Economía a una reducción en su personal de 406 a 107, con la pérdida de algunos funcionarios competentes clave y el desmantelamiento de ciertas funciones esenciales para el programa de recuperación.

El recurrir al financiamiento internacional de las políticas de "compra de renuncias" para atenuar el costo social y político de reducir la dimensión del Estado es un mecanismo que se justifica por sí solo, y ha alcanzado creciente aceptación como parte del uso de los fondos de la contraparte local generados por préstamos de desembolso rápido. El flujo de ahorros por un puesto abolido libera recursos más que suficientes para el servicio del préstamo, inclusive con el reentrenamiento y otros costos de asistencia ya añadidos a un generoso arreglo de indemnización por cese de empleo. Esto tiene que vincularse con mejoras generales en el manejo de los recursos humanos o de mano de obra, en particular, en la forma de un nuevo grupo gerencial dentro del servicio civil con remuneración adecuada y oportunidades de desarrollo profesional a fin de retener y atraer los cuadros técnicos y de gerencia competentes esenciales en una administración moderna.

Sin embargo, ha sido sólo recientemente que la gerencia de los recursos humanos del sector público, en un sentido amplio, ha comenzado a recibir la atención que merece dentro de la política de desarrollo macroinstitucional. En algunos casos la condicionalidad del ajuste estructural ha incluido incrementos generales de la remuneración para mejorar la competitividad del gobierno en el mercado laboral. Semejante esfuerzo, divorciado de una política coherente en cuanto a recursos humanos, puede ser un desperdicio de recursos hasta contraproducente. El pagar más por un funcionario que ha sido reclutado sobre una base que no responde a criterios de mérito no garantiza un mejoramiento en la calidad de la fuerza de trabajo y tiende a perpetuar a los menos competentes en el empleo público.

El entrenamiento de los cuadros gerenciales o de personal técnico, cuando es incluido en los esfuerzos de la reforma del sector público, habitualmente se limita a objetivos técnicos muy estrechos dentro del préstamo para el sector o proyecto dado. Los intentos de cambiar las organizaciones únicamente a través de los cambios en sus estructuras organizativas, sin acompañarlos con una política general de desarrollo de los recursos humanos, tampoco resultaron satisfactorios. Los cambios en el factor humano, más que en la estructura, son esenciales para cambiar el comportamiento de las organizaciones.

Bajo los préstamos para ajuste estructural, la estructura existente de la administración pública necesita una reorganización masiva para adaptarla al nuevo papel residual del Estado que dimana de las necesidades de cada país, determinadas no sólo por criterios económicos, sino también por las fuerzas históricas, políticas y sociales. La estructura general de gobierno también provee el marco para alentar o desalentar el sistema de gerencia correspondiente y una cultura organizativa basada en el desempeño y la rendición de cuentas. Una administración moderna que responda a los mejores objetivos de la gobernabilidad también requiere la descentralización de la toma de decisiones dentro del gobierno central y su delegación a las instancias locales para hacerlas más sensibles a las aspiraciones de los ciudadanos¹⁰.

Además, la transición al sistema de gobierno democrático en la región ha traído como resultado un desplazamiento sustancial del poder hacia las legislaturas nacionales. Ello requiere que la rama

ejecutiva adquiriera más pericia y sea más sofisticada en su trato con la rama legislativa, así como en lo que atañe a movilizar la opinión pública en apoyo de sus programas y de su legislación. Pocas oficinas de la presidencia parecen haberse organizado de forma efectiva para encarar este nuevo papel negociador y persuasivo del ejecutivo. La actitud sigue siendo frecuentemente la misma que prevaleció bajo el estilo más autoritario de gobierno presidencial, cuando se hacía más uso del decreto que de la persuasión.

Bajo un sistema moderno de gerencia del sector público, raramente podrá una sola agencia manejar todos los aspectos de la formulación e implementación de la política nacional en un área. Debido a la proliferación de agencias especializadas, los conjuntos organizacionales se han convertido en el instrumento necesario para el logro de las metas nacionales. Desafortunadamente, existe la tendencia a reducir la coordinación a la creación de comisiones tras comisiones, que sólo recargan el tiempo de los ejecutivos en los ministerios y agencias. Los esfuerzos para expandir la capacidad gubernamental a fin de enfrentar la incrementada carga de funciones de coordinación, han sido reducidos o inexistentes.

El ritmo de cambio en la tecnología de la información, a veces vertiginoso, penetra los múltiples aspectos de la gerencia del sector público en la mayoría de los países de la región. La revolución informática es un factor de cambio que ofrece tremendas posibilidades para el mejoramiento gerencial del sector público; al propio tiempo, si se la usa aisladamente de otros cambios requeridos, puede resultar no funcional o excesivamente costosa. Primero, porque puede conducir a esfuerzos para incrementar la eficiencia de algo que ya no es necesario; segundo, porque su implementación se hace difícil cuando las reglas del servicio civil no permiten al gobierno atraer y retener al personal altamente capacitado que se requiere; y, tercero, porque tiene que ser complementada por cambios en la estructura de organización que a veces no son considerados en la introducción de los cambios informáticos.

Finalmente, el problema de la corrupción en el gobierno, tan central para una gerencia eficiente del sector público y para la gobernabilidad, se ha convertido en un tema político frecuente en toda la región. La existencia de una prensa cada vez más libre ha conducido a escándalos que han provocado la remoción y encausamiento de presidentes en Brasil, Venezuela y Perú. En Ecuador forzó la renuncia de un Vicepresidente y la destitución de un Presidente, y en Colombia y México los temas de la corrupción han generado una seria pérdida de la credibilidad de las administraciones respectivas. Como resultado, América Latina y el Caribe han sido las primeras regiones en el mundo en emprender el intento de coordinar un esfuerzo regional en contra de la corrupción como práctica tolerada en el sector público. La reciente reunión en Caracas de una Conferencia Especializada Interamericana, convocada a solicitud del actual presidente de ese país, adoptó un proyecto de Convención para hacer más difícil la prevalencia de la corrupción y, una vez que haya ocurrido el hecho, también dificultar la evasión del enjuiciamiento de los involucrados y el disfrute de las riquezas mal habidas fuera de sus países. Para lograrlo, no será suficiente con recurrir a medidas punitivas en el ámbito nacional o regional, sino que será necesario un esfuerzo regional masivo por reformar las administraciones públicas como medida preventiva, lo que requerirá cambios en las estructuras de gobierno, los procedimientos de adquisiciones, los controles financieros y la legislación del servicio civil ¹¹.

Todas estas experiencias y tendencias están ejerciendo una presión que refuerza la necesidad de una política de desarrollo institucional de alcance general. De hecho, ellas revelan que una infraestructura institucional eficiente y efectiva, capaz de llevar a cabo acciones bien coordinadas, es tan esencial para el desarrollo como lo es la infraestructura de transporte, energía o comunicaciones. A veces se hace el planteamiento de que intentar cambios o reformas institucionales generales rebasa los límites de lo alcanzable y que por lo tanto es irrealizable ¹². La alternativa ofrecida es concentrarse en elementos aislados del gobierno al nivel funcional o sectorial para que se difundan como ejemplos. Sin embargo, como se comenta antes, semejante enfoque, más que generar un efecto de demostración, ha

debilitado la rendición de cuentas a las autoridades elegidas y fragmentado la gestión de los gobiernos.

Es más, los gobiernos son sistemas en los que los cambios en uno de los subsistemas requieren cambios en los restantes subsistemas interactuantes. El sistema financiero de El Salvador es un buen ejemplo. Después de varios esfuerzos fragmentarios, la AID eventualmente propuso un esfuerzo integrado a nivel de la reforma del sistema financiero ya que no era congruente reformar la contabilidad estatal y los sistemas de información y de presupuesto a través de proyectos aislados entre sí y con varias agencias donantes involucradas. Un problema similar se enfrentó con el Préstamo del Banco Mundial para la Agricultura en el mismo país, condicionado a cambios en la estructura organizativa y las reglas de personal que requerían una nueva legislación del servicio civil que no había sido promulgada.

Es un axioma aceptado que los cambios de estrategia requieren cambios en las estructuras que la sustentan. Las políticas de ajuste estructural, que envuelven cambios en la totalidad del papel del Estado dentro de la sociedad, son imposibles de implementar eficiente y efectivamente si no se llevan a cabo cambios paralelos al nivel macroinstitucional de todo el sector público. El reconocimiento de que la tarea es inmensa no debe desalentar de intentar hacer lo que es requerido.

II. Enfoque desarrollado para la reforma macroinstitucional

Para encarar la necesidad ineludible de emprender una reforma general del sector público, se ha desarrollado un enfoque que incluye tres componentes:

- i) Un diagnóstico de la situación que provee una visión global del perfil de la administración pública;
- ii) La formulación de una política macroinstitucional integral con un plan flexible de implementación que vincula las mejoras en los sistemas horizontales de la administración pública con los sistemas verticales de servicios o suministro de productos a la sociedad, y
- iii) En algunos casos, la identificación de los conjuntos organizacionales para sectores en particular.

Paralelamente a estos componentes de carácter más estructural, la necesidad de dos componentes operacionales se hizo cada vez más evidente:

- iv) Implantar la gerencia basada en el desempeño dentro de la administración pública, incluyendo el presupuesto y la medición de sus resultados según indicadores de desempeño, junto con la reestructuración del ministerio o agencia individual, y
- v) La introducción de una masa crítica de cuadros gerenciales y técnicos.

Finalmente, se diseñó una estrategia para la introducción de estas innovaciones para ser utilizada en un taller con el personal involucrado en el proceso de reforma, siguiendo el modelo de desarrollo institucional concebido por Milton Esman y sus asociados¹³.

El desarrollo de este enfoque no ha sido hecho de una sola vez, sino que es el resultado de los esfuerzos emprendidos por diversas misiones del Programa de Desarrollo Gerencial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como de varios proyectos de reforma del sector público financiados por el Banco Mundial. En este documento se presenta una descripción sumaria de la naturaleza de esos componentes individuales del enfoque general, con la salvedad de que no todos los componentes han sido necesariamente aplicados en cada instancia y que algunos de ellos han sido desarrollados como elementos independientes de esos proyectos. Sin embargo, en la medida en que la práctica de la reforma va evolucionando, más y más de esos componentes van siendo incorporados en lo que se está convirtiendo en un enfoque integral completo para la reforma macroinstitucional.

A. Requisitos para una reforma macroinstitucional exitosa

Antes de pasar a la descripción de cada componente, vale la pena apuntar que la experiencia ha demostrado que la implementación exitosa de la reforma macroinstitucional requiere:

- a) la designación de una entidad coordinadora central bajo un cuerpo coordinador de políticas con acceso directo al Presidente del país y que represente un amplio círculo de los responsables por el buen

funcionamiento de la administración pública;

b) la definición del papel del Estado para el país en particular mediante un proceso que permita la incorporación de los puntos de vista de todos los sectores de la sociedad, y no sólo los de la administración de turno o de los consultores internacionales, ya que el seguir criterios económicos exclusivamente, en lugar de adaptar los cambios requeridos tomando en cuenta las fuerzas históricas, sociales y políticas de la sociedad, frecuentemente puede conducir a conflictos sociales y a un eventual rechazo;

c) el establecimiento de un cuerpo o servicio gerencial y técnico basado en el rango personal con condiciones de trabajo adecuadas para competir en el mercado local de fuerza de trabajo, para atraer personal competente desde el sector privado, el servicio civil existente, las agencias autónomas y las unidades de proyectos con financiamiento internacional, junto con la introducción de la gerencia y del presupuesto basados en el desempeño;

d) la implantación de esquemas de "compra de renunciados" para hacer atractiva para los empleados públicos excedentes su retorno a la actividad privada y la promoción, de ser necesario, del financiamiento externo de esos esquemas;

e) la asignación de recursos sustanciales para un esfuerzo masivo de entrenamiento a nivel nacional y en el exterior, dependiendo de las instalaciones nacionales disponibles, para un mejoramiento de las capacidades técnicas y de gestión que conduzca a una nueva cultura organizativa en el gobierno;

f) esfuerzos descentralizados de reforma que involucren proyectos paralelos en los sistemas horizontales de dirección de la administración pública y en los niveles sectorial o ministerial. Estos pueden ser financiados por varios donantes y estar sujetos sólo a una amplia coordinación por el grupo central de reforma, bajo una política de establecimiento centralizado de normas y ejecución descentralizada de éstas, para asegurar la correspondencia con la política macroinstitucional general que haya sido aprobada por el gobierno a fin de lograr la arquitectura del Estado moderna deseada; y

g) el uso de técnicas modernas de cambio para el desarrollo de las estrategias de introducción de las innovaciones institucionales tanto a nivel macro, como a nivel de los sistemas horizontales y sectoriales.

Huelga decir que semejante esfuerzo general requerirá el establecimiento de prioridades para la implementación tomando en cuenta las áreas de acción que las autoridades nacionales hayan determinado que requieren atención urgente, así como las indispensables relaciones de secuencia entre los cambios en los sistemas horizontales y los cambios en las entidades sectoriales o ministeriales. Para el manejo de una implementación de proyectos tan compleja resulta necesario recurrir a sistemas modernos de manejo computarizado de proyectos, basados en la técnica PERT.

B. Metodología para la evaluación de la capacidad institucional del conjunto organizacional

El enfoque seguido para abordar la etapa de diagnóstico ha evolucionado como resultado de cuatro misiones del Programa para el Desarrollo Gerencial en Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Ecuador y una misión de NATCAP en Jamaica. En este informe se cubrirán brevemente las fases en que se desagrega la metodología desarrollada para abordar el diagnóstico. Estas fases están implícitas en la lógica seguida para el diseño de esas misiones, aunque no respondiera en todos los casos a un diseño *a priori* de la metodología.

El enfoque fue utilizado inicialmente para proyectos sectoriales, por ejemplo, para turismo, desarrollo de exportaciones y diagnósticos regionales o financieros, como muestra la siguiente sección. El enfoque básico consistía en evaluar los conjuntos organizacionales comprendidos en cada sector y enmarcarlos en el trabajo de Evan¹⁴ y otros enfoques organizacionales. Posteriormente se hizo extensivo a la evaluación de la totalidad de la administración pública al considerarla como el conjunto organizacional principal o básico.

Existen tres fases en el proceso. Durante la primera, la misión, con una composición

multidisciplinaria, tiene que concentrarse en identificar el alcance del mandato recibido y en las categorías funcionales resultantes de la legislación nacional sobre la organización del Estado, la cual, en la mayoría de los casos, establece los papeles asignados a los diversos ministerios. Seguidamente, tomando en consideración las restricciones temporales impuestas por los recursos asignados para la misión, así como la información disponible proveniente de fuentes secundarias, la misión determina la profundidad del análisis que es factible en relación con la cobertura funcional, la distribución espacial, los productos y servicios, las estructuras, etc. Después la misión comienza a recopilar información por diferentes medios, como son informes anteriores, entrevistas, etc.

La dependencia de fuentes secundarias genera la necesidad de un esfuerzo para corroborar la información obtenida, particularmente cuando ésta encierra críticas de individuos o agencias. El no hacerlo puede convertir a la misión en un instrumento de mezquinas revanchas burocráticas, inquinas personales, etc. La misión es mantenida en un estado de inmersión total durante la fase de recopilación de datos en el terreno para alentar el intercambio de puntos de vista y percepciones entre sus miembros, así como para el intercambio de información. A pesar de que las encuestas sobre la cultura gerencial y la satisfacción de los clientes proveerían materiales adicionales y permitirían recopilar más información relevante para los mandatos específicos de la misión, las limitaciones presupuestarias no han permitido hasta ahora el uso de semejantes instrumentos en los trabajos emprendidos. En el caso de Nicaragua, el Banco Mundial incorporó estas encuestas durante la etapa de diseño del proyecto. En la misión de diagnóstico, la experiencia específica de cada miembro de la misión resulta clave para lograr una percepción global o *gestalt* de la situación encarada no sólo por su respectivo sector, sino también en general por la administración pública del país en cuestión.

Desde este punto, la misión avanza hacia la etapa o fase siguiente de análisis y evaluación de la información. Esto se lleva a cabo a través de un proceso de interacción intensiva, entre los especialistas respecto a su sector y con relación al criterio global que emerge acerca de lo que podría considerarse un modelo ideal implícito de la administración pública en general. Dependiendo del mandato específico de la misión y de los recursos y la información disponibles, se desarrolla un perfil más o menos detallado de la situación institucional ya sea a nivel sectorial o a nivel nacional. En esta etapa se concede gran peso a los juicios emitidos por los funcionarios nacionales familiarizados con la situación, ya que la experiencia demuestra que en la mayoría de los casos el diagnóstico de esos funcionarios es corroborado por el análisis de los datos recopilados. Este diagnóstico preliminar sirve de base para determinar, a la luz de los criterios y principios que deben regir a una administración moderna, los pasos aconsejables para modernizar la administración en su conjunto o al sector objeto de la labor de la misión.

En la fase final, una vez preparado el primer borrador individual por los miembros de la misión en lo que respecta a sus sectores e integrados éstos por el jefe de la misión en un proyecto de informe coherente, el mismo se presenta a la contraparte nacional para su revisión y decisión. Siempre que sea posible, antes de que la misión de recopilación de datos abandone el país se hace el esfuerzo de validar las hipótesis y recomendaciones tentativas que puedan haber surgido del trabajo en el terreno. La experiencia demuestra que cuando esto se lleva a efecto, el informe final responde más a las realidades nacionales.

La utilidad de hacer estas diagnósticos globales puede apreciarse en el hecho de que en cuatro de los países objeto de estas misiones del MDP del PNUD, Ecuador, Nicaragua, El Salvador y Honduras, eventualmente se han llevado a cabo esfuerzos globales de reforma o modernización de la administración pública con financiamiento del Banco Mundial.

C. Perfil de la administración pública moderna

Uno de los juicios clave comúnmente hechos en un diagnóstico general de la administración pública nacional se refiere a cuál es el perfil del Estado deseado en comparación con el estado actual de

la administración que se evalúa. Esto no se hace necesariamente en un planteamiento explícito, pero la experiencia de este consultor demuestra que ese juicio está ciertamente implícito en la crítica que se hace de la situación existente. Es más, en los últimos 30 años han tenido lugar cambios sustanciales en cuanto al criterio a utilizar para emitir semejante juicio. Y esto es algo que se mantiene cambiante en la medida en que la noción de la administración pública evoluciona. Para fines de este documento, se hará el intento de definir el perfil que influye sobre los juicios valorativos de este consultor en la actualidad.

El perfil de lo que se considera el estado final deseado de la administración pública incluye los criterios relacionados con el contexto legal bajo el cual funciona la administración, los aspectos estructurales de su organización, la localización de la toma de decisiones que prevalece con relación a varios aspectos de su gerencia, así como el estilo de gerencia que predomine. A continuación haremos un breve comentario acerca de cada criterio, el cual puede ser utilizado para su definición, y también como una sugerencia de enfoque para formar sistemáticamente los juicios sobre su impacto positivo o negativo sobre el perfil. Después presentaremos un ejemplo de esos perfiles en un marco comparativo basado en cinco de los países en que se han llevado a cabo semejantes evaluaciones generales de la administración pública. La evaluación de la situación percibida respecto a cada elemento va de positiva a negativa con una graduación de alta a baja en cada caso. Se reconoce que esta es una evaluación burda y subjetiva pero pudiera servir de punto de partida para diseñar evaluaciones más sistemáticas.

i) Contexto legal

En relación con este elemento de los criterios hay dos puntos específicos a considerar:

* El grado en que existe una *división clara de jurisdicción de la gerencia estatal* entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. Cuando existe un grado excesivo de participación legislativa al nivel operacional es poco probable que pueda prevalecer una buena gerencia. La buena gerencia requiere una delegación bien definida del poder en el ejecutivo. Esto no significa necesariamente una conducción autoritaria debido a que, a través de los enfoques participativos, la descentralización y una evaluación adecuada del desempeño, el poder legislativo puede asegurar la rendición de cuentas por parte del ejecutivo a varios niveles, en forma congruente con la buena gobernabilidad.

* El grado en que *la organización de la oficina de la presidencia cuenta con el personal de apoyo adecuado* al ejecutivo principal para descargar las funciones de gerencia asignadas a su oficina al macronivel a fin de que pueda ejercer una gestión y coordinación efectivas de la administración pública, manteniendo a la vez una relación adecuada con la legislatura para lograr la aprobación de su programa gubernamental.

ii) Aspectos de la estructura organizativa

En relación con este elemento existen seis puntos a considerar:

* Si *la cobertura funcional general* es adecuada a los mandatos que emanan del nuevo papel del Estado que ha sido seleccionado por el país, en particular para sostener y hacer cumplir el sistema de gobierno democrático y la economía de mercado capaz de competir en los mercados mundiales.

* Si *la cobertura espacial de las responsabilidades del Estado* es adecuada para prestar los servicios deseados en las localidades que se requieran a fin de asegurar servicios oportunos, efectivos y eficientes a los ciudadanos.

* El grado de *fragmentación en la distribución de las funciones* a lo largo de la administración pública. El juicio prevaleciente ha sido que la fragmentación excesiva va en detrimento de una buena gerencia del sector público, reconociendo sin embargo que la especialización o la conveniencia de la redundancia para alentar la competencia pueden ser factores que influyen sobre la existencia de dicha fragmentación.

* El grado de *intervencionismo del Estado* en la operación de la economía. A pesar de que el pensamiento económico prevaleciente establece que el Estado no debe distorsionar las operaciones de mercado a través de intervenciones que afecten los precios y la asignación de recursos, la realidad política, social e histórica de los países en determinadas etapas hacen que esto sea algo relativo y no

absoluto. No obstante, a los fines de la calificación del perfil, un alto grado de intervencionismo estatal es considerado como negativo.

* El grado de *obstáculos regulatorios y de demoras en los trámites*, el cual puede manifestarse en un exceso de regulaciones o en demoras inaceptables en la provisión de los permisos o de la documentación requerida por las clientelas involucradas.

* El grado en que el sistema gubernamental de contabilidad permite una *gerencia financiera integrada*, garantizando que sea necesaria sólo una entrada de información por transacción y que el código de transacción permita la generación de los informes necesarios no sólo para la gerencia macroeconómica, sino también para la dirección microeconómica y la auditoría o control financiero.

iii) Localización de la toma de decisiones

En relación con este grupo de elementos de los criterios de evaluación, el principio general seguido es que en una administración moderna las decisiones de política y normativas son adoptadas en el centro, mientras que la autoridad operativa debe ser delegada lo más cerca posible del punto de prestación de servicios a los clientes. Existen seis puntos para considerar el grado de delegación de autoridad a los gerentes de línea:

* La proposición de las *decisiones de programación* en el momento de la formulación del presupuesto, manteniendo la aprobación final al nivel de la dirección superior de la agencia.

* Las *decisiones operativas* en relación a la ejecución del programa, una vez aprobado éste por la legislatura.

* Las *decisiones de personal* en cuanto a la selección, evaluación, promoción y determinación del personal bajo su supervisión a fin de garantizar el sentido de responsabilidad por la dirección de los recursos humanos dentro de reglas del servicio civil orientadas a atraer y retener el personal de la mejor calidad, el cual debe ser seleccionado sobre la base del mérito y no de la influencia política.

* Las *decisiones de desembolso* una vez que la programación financiera para el año ha sido hecha para asegurar el flujo de caja necesario que permita la eficiente implementación de los programas. El sistema presupuestario por desempeño se hace inoperante cuando la gerencia de caja por la Tesorería no permite un movimiento fluido de efectivo en consonancia con su implementación.

* Las *decisiones sobre adquisiciones* para adquirir el material y los equipos necesarios para la implementación de los programas rápidamente y sin demoras innecesarias.

* Las *decisiones de auditoría y control*, que no deben ser tomadas *a priori* por la oficina de contraloría nacional, sino *a posteriori*, ya que las viejas prácticas de control *a priori* han sido reconocidas como una de las principales fuentes de demoras burocráticas y de corrupción

iv) Estilo gerencial

En relación con este grupo de elementos de los criterios de evaluación existen cuatro puntos a considerar:

* El grado de utilización de la *tecnología de la información*, ya que un sistema moderno de gerencia resulta hoy inalcanzable si no se aprovechan las ventajas provistas por las computadoras en cuanto a la capacidad de manejo de los datos y de análisis, tanto para propósitos sustantivos como administrativos.

* Si el *sistema de presupuesto* ofrece los medios adecuados para relacionar los insumos con los productos de los programas permitiendo con ello la gerencia basada en el desempeño.

* Si se han establecido los *indicadores de desempeño* adecuados para poder medir el progreso en el cumplimiento de los objetivos del programa en las diferentes fases evaluativas de la ejecución del presupuesto.

* Si existe un *sistema de remuneración por desempeño* adecuado para recompensar al personal de acuerdo con su contribución al logro de los objetivos del programa, particularmente en lo que respecta a los cuadros gerenciales y técnicos.

La base para conformar un juicio sobre cada criterio involucrado emerge de la revisión de la documentación, en particular de los informes anteriores sobre la organización del gobierno y de las

entrevistas con los funcionarios nacionales. Esto se mantiene a un cierto nivel de generalidad, debido a que presentar un detalle excesivo en una evaluación macroinstitucional puede resultar en una cantidad agobiante de datos. El propósito principal del perfil es proveer un mapa general de la situación y una valoración de la factibilidad de que los cambios individuales sean exitosos. El perfil provee la base para la formulación de una estrategia global y de un plan de acción para recomendar a las autoridades nacionales. Es precisamente en este punto del proceso en que se emiten los diagnósticos especializados más detallados.

En el cuadro No. 1 los criterios anteriores se aplican a cinco países donde se hicieron estos juicios. Debe señalarse que en el momento en que se ejecutaron los proyectos respectivos no se había formulado explícitamente una metodología formal como la sugerida en este documento y que los criterios resultan de hacer explícito lo que estaba solamente implícito. También el criterio de inclusión de variables se ha expandido a lo largo de los años y por tal razón en algunos casos no resulta posible hacer un juicio retrospectivamente.

Los perfiles resultantes evidencian que tomará largo tiempo y esfuerzos persistentes por parte de esos países para superar los estilos administrativos y las culturas que han evolucionado a lo largo de siglos para alcanzar la gerencia moderna del sector público que éstos necesitan a fin de poder competir en la economía internacional integrada contemporánea. Esta reforma del sector público se encuentra en camino en el momento presente y con el apoyo del Banco Mundial por lo menos en tres países con los cuales está familiarizado este consultor, como son Ecuador, Bolivia y Nicaragua y está ayudando a estos países a avanzar en un sentido correcto. Pero debe apuntarse que a esos países les tomará fácilmente un decenio de esfuerzos persistentes y coherentes para alcanzar la infraestructura institucional deseada. Y ello significa que tendrán que sobrevivir por lo menos uno, o hasta probablemente dos cambios en el gobierno. Es por ello que estos esfuerzos tienen que ser percibidos como algo nacional y no como la iniciativa de un partido.

D. Sistemas horizontales y verticales de la administración pública

La administración pública ha evolucionado a lo largo de siglos en la medida que el papel del Estado se ha tornado más complejo y que la evolución del conocimiento en el campo de la gerencia ha requerido una creciente especialización, que ha resultado en una mayor diferenciación funcional. En la valoración de la administración pública nacional la división funcional resultante es enfocada en los términos de dos grupos básicos de sistemas que han surgido para atender dichas funciones diferenciales: los sistemas horizontales y los sistemas verticales.

El gráfico No. 1 ilustra la dicotomía presente en todas las administraciones públicas entre los dos conjuntos de funciones. En este caso el ejemplo es tomado de la administración pública boliviana. Pero en cualquier país puede encontrarse una situación similar. Como puede apreciarse, Bolivia es un caso único porque todos los sistemas horizontales operan sobre los sistemas verticales responsables de hacer llegar los servicios a la sociedad tanto en el nivel del gobierno central como en el nivel provincial o municipal. En otras sociedades con gobiernos federales, cada estado está sujeto a sus propios sistemas horizontales. Lo mismo puede aplicarse a la jurisdicción gubernamental local, que en algunos países gozan de autonomía respecto al gobierno central de acuerdo con sus constituciones nacionales.

Los sistemas horizontales operan a lo largo de todo el sector público y proporcionan los elementos normativos para asegurar un nivel mínimo de consistencia dentro de toda la administración. Puede argüirse que semejante consistencia no es deseable y que la diversidad es mejor porque permite la experimentación y la competencia. Sin embargo, el hecho es que para proveer una integración de la información para las decisiones nacionales en cuanto a presupuesto, finanzas, personal y otros aspectos de la administración pública es necesario contar con una compatibilidad interna de los diversos sistemas nacionales. El no hacerlo ha creado en muchos casos Torres de Babel administrativas, incapaces de comunicarse las unas con las otras. Esto es particularmente aplicable en los casos en que

se intenta introducir sistemas computarizados integrados.

Algunas características de los sistemas de gerencia horizontal han tenido impacto negativo en la calidad de la gerencia pública nacional. Por su naturaleza, esos sistemas no generan un producto dirigido a los ciudadanos. Sus servicios o productos son consumidos dentro de la propia administración pública. Sin embargo, estos sistemas son esenciales para la prestación de los servicios a los clientes finales del gobierno, es decir, a la sociedad. Su desarrollo ha respondido a la creciente demanda de control de los gastos gubernamentales a fin de proteger a la sociedad del despilfarro, la malversación y la corrupción. Como resultado, tienden a generar una cultura organizacional más orientada al control que a la prestación de servicios.

En Estados Unidos, la Academia Nacional para la Administración Pública convocó un panel de expertos bajo el liderazgo de Dwight Ink, que arribó a la conclusión de que esos sistemas horizontales estaban perjudicando la gerencia federal ¹⁵. Más recientemente la campaña para "reinventar el gobierno" ha hecho blanco en varios de esos sistemas horizontales como medio de reducir la burocracia que afecta la efectividad y eficiencia de las operaciones del gobierno ¹⁶. En otras áreas del mundo se han emprendido esfuerzos similares, siendo Nueva Zelanda el país donde ha tenido lugar la reforma más radical de la administración pública con el cambio de énfasis del control de los insumos de la administración a la rendición de cuentas de los gerentes públicos por los productos e incluso por los resultados logrados a partir de los esfuerzos de sus agencias como si estas fueran entidades privadas ¹⁷.

Esas reformas punteras están penetrando lentamente los esfuerzos de reforma en América Latina y el Caribe y cada día reciben mayor respaldo de las fuerzas que presionan por la reforma de la administración pública. Como se menciona en este documento, es de esperar que más y más países se incorporen a esos enfoques en sus esfuerzos por reformar el sector público. Según la experiencia de este consultor, ése es el caso en tres de los países en que se encuentra trabajando actualmente: Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

La reforma clave respecto a la relación entre los sistemas horizontales y verticales en una administración pública moderna se refiere al principio anteriormente mencionado de que las agencias centrales responsables por los sistemas horizontales tienen que estar investidas de autoridad para formular normas y políticas, pero la autoridad operacional por la toma de decisiones en los sistemas horizontales tiene que ser delegada lo más cerca posible al nivel de prestación de los servicios. Esto está en consonancia con las tendencias mundiales en la gerencia pública y privada.

E. Conjuntos organizacionales

Como se mencionó anteriormente, los estudios llevados a cabo bajo el Programa para el Desarrollo Gerencial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han estado orientados en algunos casos hacia ciertos sectores de actividad que requieren la cooperación de muchas agencias, las cuales no pueden ser situadas en relaciones jerárquicas ya que sus responsables principales tienen rangos equivalentes. La estructura organizativa tradicional está concebida sobre principios de organización basados en un enfoque de mando y control estructurado bajo un mando único, que plantea que cada persona debe rendir cuentas ante un solo superior y sobre un ámbito de control que plantea que ningún supervisor debe ser responsable por más de seis o siete subordinados con responsabilidades interrelacionadas y que requieran coordinación. Sin embargo, la fragmentación de las especializaciones y la expansión de las responsabilidades del gobierno condujeron a que semejantes principios no fueran realizables en muchas instancias. Ello se debe a que cada vez más nos vemos forzados a alcanzar los objetivos nacionales a través de lo que realmente son conjuntos organizacionales, en los cuales las entidades que interactúan en aras de un objetivo nacional no cuentan con autoridad jerárquica sobre el resto de las entidades en el conjunto.

Al valorar esos conjuntos o grupos de entidades la primera fase consiste en identificar las macrofunciones que deben ser atendidas en el nivel nacional para el objetivo nacional seleccionado. El

control ambiental, la lucha contra la pobreza, el turismo y el desarrollo de exportaciones son algunos de los sectores en los que se requiere la colaboración de múltiples entidades para que el país logre el éxito. Sin embargo, en estos casos uno encuentra con frecuencia que existe una entidad autónoma responsable por el objetivo, pero que ésta no guarda relación por ninguna vía efectiva con las demás agencias nacionales, cuyos insumos son esenciales para lograr el fin.

El gráfico No. 2 ilustra el conjunto organizacional que puede ser requerido en un país para expandir sus exportaciones no tradicionales. Este es particularmente el caso en que se busca el apoyo de las empresas pequeñas o medianas para emprender el esfuerzo exportador. Las grandes corporaciones multinacionales o nacionales comúnmente cuentan con la capacidad, dentro de sus perímetros organizativos, para desempeñar la mayoría de las funciones implícitas para hacer llegar sus productos a los mercados mundiales. A pesar de ello, como muestra el gráfico, existen muchos requerimientos funcionales contextuales que incluso las grandes empresas pueden requerir que sean favorables a sus esfuerzos, para poder tener éxito en el desarrollo de mercados para los productos de exportación del país. En una encuesta de 115 exportadores de América Latina y del Caribe que exhibían sus productos en la "Feria de las Américas", en Miami, organizada por la OEA en 1978 como parte del diseño de su programa de desarrollo de exportaciones, pudo determinarse que existían diferencias significativas en cuanto a las necesidades de asistencia que las empresas privadas percibían como necesaria, dependiendo de las dimensiones del país y por tanto de las dimensiones de las empresas nacionales involucradas. Fue para aquel informe que por primera vez se hizo uso de un conjunto organizacional para analizar el conjunto de funciones y entidades comprendidas en el desarrollo de las exportaciones, el cual posteriormente también fue utilizado para formular la asistencia del Banco Mundial a la Corporación Nacional de Exportación Jamaíquina (JNEC). También fue utilizado para analizar la industria turística de México en conexión con un préstamo del Banco Mundial y los esfuerzos de Panamá y El Salvador en la lucha contra la pobreza en relación con préstamos del Banco Mundial para los Fondos de Inversión Social respectivos.

El primer paso al definir el conjunto de exportaciones es seleccionar las macrofunciones que deben ser atendidas por el sector público para ofrecer apoyo a las empresas nacionales que tratan de penetrar los mercados mundiales. La transición ocurre comúnmente desde una empresa creada para satisfacer las necesidades locales a través de la sustitución de importaciones sacando ventajas de las altas barreras arancelarias o de las restricciones cuantitativas de las importaciones. Semejantes empresas han sido incapaces en muchos casos de sobrevivir la pérdida de esa protección como consecuencia de la liberalización del comercio en el marco de los procesos de ajuste estructural. Sin embargo, la experiencia en países como Chile demuestra que muchos de los exportadores que han alcanzado el éxito comenzaron sus empresas bajo la protección de la sustitución de importaciones y sobrevivieron de alguna manera la transición, particularmente sacando ventaja de los diversos esquemas de mercados comunes regionales y de zonas de libre comercio en la región.

El gráfico está diseñado para reflejar el hecho de que en la vida real en definitiva son los exportadores los que hacen las exportaciones. Los gobiernos más bien son exportadores ineficientes, y es difícil esperar que puedan competir en los mercados mundiales, a no ser que la escasez de los recursos naturales que poseen o la localización provean ventajas competitivas excepcionales para el país. Sin embargo, lo que los gobiernos proveen es un contexto que facilita que las empresas individuales puedan exportar. Como puede observarse para cada una de las siete macrofunciones identificadas existe un conjunto organizacional que incluye las agencias nacionales pertinentes, así como las asociaciones no gubernamentales y las empresas individuales que desarrollan su actividad en torno a la macrofunción en particular. De alguna manera todas estas entidades tienen que actuar con un mínimo de coordinación para proveer a las empresas individuales las economías externas que puedan necesitar a fin de competir exitosamente. Esa coordinación es proporcionada por el mercado en el caso de la mayoría de los servicios requeridos para la exportación y, desde luego, los inversionistas

extranjeros comúnmente tienen las capacidades requeridas para el mercadeo, el diseño de productos, la tecnología, etc., dentro de los perímetros de sus organizaciones a nivel mundial. El productor nacional independiente es el que más necesita un contexto institucional nacional de apoyo, como el descrito en el gráfico. Esto no significa necesariamente la provisión de bienes o servicios gratuitos o intervenciones que distorsionen el funcionamiento del mercado.

Como revela un estudio encargado por el Banco Mundial ¹⁸, el desarrollo exitoso de las exportaciones se ha logrado bajo una variedad de enfoques en lo que atañe al grado de intervencionismo del Estado. Pudo apreciarse que muchos países que han tenido éxito en el desarrollo de las exportaciones -por ejemplo, Taiwán- siguieron políticas de asistencia y abierto subsidio a sus empresas para penetrar los mercados mundiales en las fases iniciales de su carrera exportadora. Sin embargo, con el tiempo éstos se percataron de que semejante asistencia puede crear hábitos y conducir a la larga al desarrollo de industrias que no pueden competir sin la asistencia del Estado, transformándose entonces en una vía permanente de drenaje de los recursos nacionales. Es por ello que actualmente prevalece la cautela y se presta la asistencia sin distorsionar las fuerzas de mercado, a no ser que el mercado de por sí sea imperfecto a resultas de la acción de países competidores.

Cualquiera sea la situación del país específico en cuestión, el conjunto organizacional para el desarrollo de la exportación, como es el caso de todo conjunto organizacional, requiere una organización focal, que debido a la naturaleza no jerárquica del conjunto necesita tener el poder para convocar a las demás cuando se requiera y el poder para dar seguimiento a la implementación de lo que sea acordado entre las diversas entidades. Para emprender el análisis de semejante conjunto organizacional sectorial puede seguirse el mismo enfoque descrito en la Sección II-B, y esto puede proporcionar la base inicial para encuestas más detalladas de los subconjuntos individuales por especialistas en la materia a fin de formular un programa coherente de mejoramiento de la capacidad institucional del país para alcanzar el objetivo planteado. Reiteramos que es importante tomar en cuenta que los esfuerzos macroinstitucionales aislados por mejorar una agencia vinculada con una función pueden verse frustrados por la inadecuada capacidad institucional respecto a otra función complementaria dentro del conjunto organizacional. Por tanto, una vez hecho el diagnóstico del conjunto organizacional en un nivel agregado, es indispensable un plan integral de desarrollo institucional.

F. Política macroinstitucional e implementación integrada

La reforma integral del sector público es una empresa compleja. En este empeño resulta necesario llevar adelante de forma paralela las reformas en los sistemas horizontales de gerencia, así como en los ministerios y agencias que responden por los sistemas verticales, cuya misión es hacer llegar los servicios o productos al consumidor final que es la sociedad. Esto no es fácil de lograr y mucho menos de coordinar no sólo debido a la magnitud y complejidad de la empresa, sino también debido a la debilidad de las agencias centrales responsables por los sistemas horizontales y la imagen negativa que estas han adquirido a lo largo de los años. Adicionalmente existe el problema de la multitud de agencias autónomas creadas en la fase de las unidades de proyectos de la asistencia para el desarrollo, que se resisten a cualesquiera esfuerzos por restaurar la autoridad de las agencias gubernamentales centrales sobre sus actividades.

Por ello en la primera fase de la modernización de los sistemas horizontales -personal, contabilidad, información, presupuesto y otros- también es necesario concentrarse en el mejoramiento o la reestructuración de las agencias centrales que responden por esas funciones. Una vez que se ha logrado suficiente progreso en el diseño y la instalación de los nuevos sistemas horizontales llega el momento de avanzar a la segunda fase, que abarca los ministerios y las agencias responsables por los sistemas sectoriales o verticales. Este es un ejercicio de años en cada nivel, que requiere un calendario flexible y progresivo de instalación.

En lo que atañe a los sistemas horizontales, la instalación a lo largo de muchos años requiere una legislación que evite los cambios radicales de un solo golpe y a lo largo de toda la administración. Más bien, la legislación debe permitir una instalación progresiva, avanzando desde el centro hacia las agencias más autónomas, y de ser necesario debido a la descentralización, hacia instancias inferiores de gobierno a nivel provincial y local. También es necesario que el diseño de los nuevos sistemas horizontales pertinentes sea concebido en etapas, preferiblemente asociadas con cada ciclo anual del presupuesto. Para cada etapa también es recomendable tomar en consideración la mínima interdependencia entre los sistemas requeridos para implementar los cambios. De otra forma, las incompatibilidades pueden conducir a intentos aislados que o bien fallan o son infructuosos debido a la falta de insumos de otros sistemas horizontales.

Respecto a los sistemas verticales se ha concebido un instrumento denominado *Acuerdo de Reestructuración o Fortalecimiento Institucional*. Bajo los términos de ese acuerdo cada ejecutivo de ministerio o agencia acepta emprender un esfuerzo integral de modernización de su entidad mediante la firma de un acuerdo con la agencia focal o coordinadora del esfuerzo de modernización. En Bolivia la agencia focal de la reforma es el Programa del Servicio Público (PSC); en Ecuador, la CONAM, Comisión Nacional de Modernización; y en Nicaragua es la CERAP o Comisión Ejecutiva para la Reforma de la Administración Pública.

A cambio de la firma del acuerdo que los compromete a modernizar su agencia y a introducir los sistemas horizontales modernos, los ejecutivos de las agencias reciben una gama de incentivos, tales como:

- i) apoyo financiero y de capacitación técnica para el personal excedente que se reduce;
- ii) acceso a los cuadros de personal gerencial técnico reclutado bajo condiciones competitivas de trabajo y que pueden proporcionar la masa crítica para el esfuerzo de la reforma en la entidad;
- iii) prioridad en asignaciones presupuestarias suplementarias y acceso al financiamiento internacional;
- y
- iv) garantías del flujo ininterrumpido de caja durante la implementación del presupuesto sobre la base de un programa financiero.

En el caso de Bolivia y Ecuador la naturaleza integral de las reformas ha sido encarada bajo el denominativo global de la gerencia basada en el desempeño, que será comentado más adelante.

Es necesario atenuar la resistencia que genera el que se perciba el cambio como impuesto por el centro, así como asegurar la compatibilidad de los esfuerzos apoyados por diversas fuentes binacionales y multinacionales de asistencia técnica. Al mismo tiempo se debe asegurar la consistencia requerida para alcanzar un esfuerzo de modernización integral y coordinado. Por ello, se aplica uno de los principios básicos de la administración pública moderna: centralizar las funciones normativas requeridas por la reforma y descentralizar la autoridad para la implementación.

En el caso del Ecuador, esto viene haciéndose por la CONAM a través de la promulgación de la política macroinstitucional, la cual establece un resumen de normas básicas y especificaciones para la variedad de nuevos sistemas -programa-presupuesto, medición de desempeño, contabilidad, informática y otros- que constituyen el fundamento del esfuerzo de la reforma del sector público. Esta política macroinstitucional se entrega a cada uno de los equipos que trabajan en la reestructuración de la agencia, como parte de sus términos de referencia. El único papel de la entidad central de monitoreo del esfuerzo de la reforma es velar porque los estándares establecidos en la política macroinstitucional sean observados. Desde luego, una agencia o ministerio que pida ayuda en formular e implementar su reestructuración recibirá la asistencia técnica necesaria.

Esto permitirá a las agencias que prefieran emprender sus propios esfuerzos, y que tengan recursos para pagarlos, llevarlos a cabo por su cuenta, mientras que la observancia de la política macroinstitucional asegura que el producto final tenga el mínimo de correspondencia requerido por el esfuerzo integral de la reforma del sector público. En los casos de Bolivia y de Nicaragua los esfuerzos

de la reforma del sector público apoyados por el Banco Mundial también prevén un enfoque integrado, pero por vías diferentes. En Bolivia, como apreciaremos en la siguiente sección, se empieza por la provisión de un cuerpo gerencial y técnico élite, vinculando este impulso en cuanto a cuadros de gerencia a una legislación muy integral sobre la reforma del sector público. En Nicaragua la integración es más operacional que sistémica. Ésta se busca a través de UCRESEP, unidad central de coordinación establecida como Secretaría de CERAP, así como a través de un conjunto de grandes firmas consultoras internacionales para asegurar la consistencia necesaria en su realización.

G. Gerencia del sector público basada en el desempeño

La gerencia del sector público basada en el desempeño es la etiqueta utilizada para describir la más reciente tendencia en la administración pública de los países miembros de la OECD, así como en los gobiernos de los estados de los Estados Unidos. En el nivel federal en los Estados Unidos constituye la esencia del Acta de Desempeño y Resultados del Gobierno (GPRA) de 1993, que es la legislación que guía esos esfuerzos.

Entre los miembros de la OECD la gerencia y la medición basadas en el desempeño se han ido propagando desde la década pasada. Sus orígenes provienen mayormente de las reformas iniciadas en Inglaterra y en algunos de los países de la Mancomunidad Británica, en particular Australia y Nueva Zelandia. Como se comentó anteriormente, Nueva Zelandia es el país que ha emprendido el enfoque más radical de reforma gubernamental al trasladar el énfasis del control de los insumos a los resultados o productos finales. Semejante cambio en el énfasis requiere cambios sustanciales en el presupuesto, la contabilidad y la definición y medición de programas. El pago por desempeño es percibido como el centro para el funcionamiento del sistema¹⁹.

La experiencia en Estados Unidos no está tan avanzada como en los países de la OECD. La Academia Nacional de Administración Pública se ha comprometido a prestar su asistencia en la implementación del GPRA y ya ha emitido un informe sobre los planes pilotos iniciales basados en el desempeño. Como revela la evaluación de esos planes pilotos, la gerencia basada en el desempeño es una empresa compleja en la que existen múltiples dificultades, particularmente para definir las misiones de la agencia y los indicadores de medición del desempeño. En ocasiones los resultados están bajo la influencia de diversos factores fuera del control de los gerentes de la agencia. Como es de esperar, la gerencia de una agencia no quiere rendir cuentas por lo que ella no puede controlar, mientras que los productos son más fáciles de relacionar con las acciones de la gerencia que los resultados. Existe aceptación en cuanto a que este es un esfuerzo que tomará tiempo para ser realizado con efectividad²⁰.

En el caso de Bolivia el esfuerzo de la reforma fue iniciado con la aprobación de una legislación general para la reforma, la Ley No. 1178 de julio de 1990. Este fue un ambicioso acto legislativo, ya que decretó la modernización de todos los sistemas horizontales en el gobierno de Bolivia, en todas las jurisdicciones y niveles, e hizo provisiones para las interrelaciones de los diversos sistemas horizontales. De hecho es la legislación más integral y coherente sobre reforma del sector público conocida por este consultor. Sin embargo, su implementación ha sido lenta por un conjunto de razones, mientras que los estándares de operación para varios sistemas en la mayoría de los casos no fueron completados hasta 1995. El sistema financiero integrado, el denominado Proyecto SAFCO, financiado por el Banco Mundial y la AID, tiene un retraso de años con relación a su calendario.

Más recientemente el gobierno de Bolivia inició un esfuerzo para resolver el problema del personal nacional en las plazas gerenciales y técnicas financiadas por los donantes internacionales, ya sea sobre base bilateral o multilateral, con la intención de eventualmente financiar todas esas plazas de línea a través del Tesoro Nacional y no de los donantes de los proyectos. Esto condujo a la creación del Programa del Servicio Civil, PSC. Bajo este programa el personal técnico o de gerencia clave es reclutado a través de un proceso basado en el mérito y recibe una remuneración competitiva. Este

personal es ubicado en las agencias que desean asumir acuerdos de desempeño con el PSC, tanto a nivel de la agencia como del funcionario en particular. El PSC puso de manifiesto la necesidad de alcanzar una masa crítica. Bajo este término se entiende que una cantidad suficientemente grande de personal debe ser ubicada en una agencia para vencer la resistencia al cambio y tener impacto en la mejoría de la gerencia.

Se elaboró un proyecto piloto en una Secretaría que contaba con el liderazgo de un equipo orientado hacia gerencia moderna a fin de desarrollar un programa y un sistema de medición rudimentarios basados en el desempeño, elevando la cifra de personal reclutado por el PSC a un número capaz de proveer la masa crítica requerida. Paralelamente con este esfuerzo se solicitó un estudio para determinar la factibilidad de integrar las reformas en los sistemas horizontales previstos bajo la Ley No. 1178 dentro de un sistema gerencial basado en el desempeño.

A continuación se enumeran los sistemas horizontales de gerencia pública incluidos en la Ley No. 1178:

- . Sistema Nacional de Planificación
- . Sistema Nacional de Inversión Pública
- . Sistema Nacional de Programación de Operaciones
- . Sistema de Organización Administrativa
- . Sistema de Presupuesto
- . Sistema de Contabilidad Integrada y de Información
- . Sistema de Tesorería
- . Sistema de Administración de Personal
- . Sistema de Administración de Bienes y Servicios

Como puede apreciarse, el funcionamiento de un sistema de dirección basado en el desempeño requiere una interacción armoniosa entre numerosos subsistemas. Una revisión de los estándares y de las reglas emitidas o en preparación para todos los sistemas horizontales abarcados por la Ley 1178 evidenció que estos, con ajustes menores, están en correspondencia con las necesidades de un sistema gerencial basado en el desempeño. Esto no significa que Bolivia esté a punto de transformar instantáneamente su administración pública, burocrática y tradicional como revela el perfil descrito en la Sección II-C, en una administración moderna.

Se requerirán muchos años de trabajo paciente y persistente para llegar a ese punto. Sin embargo, las bases para ese esfuerzo están siendo sentadas por el gobierno de Bolivia siguiendo un enfoque muy acertado. Al respecto es importante señalar que el agente catalítico del proceso ha sido en este caso la provisión de cuadros gerenciales, en lugar del diseño de un conjunto integral de sistemas horizontales. De hecho, la implementación de esos sistemas quedó prácticamente paralizada. Fue precisamente la vinculación con el proyecto del PSC la que sirvió de catalítico para activar su diseño y eventual instalación, la cual deberá conducir a una reforma integral del sector público.

H. Cuerpo gerencial y técnico

La modernización del sector público es no sólo cuestión de esquemas de organización, sistemas, flujos de procesos y computadoras. Estos son los elementos inertes en el proceso de cambio. El factor humano es el componente dinámico en el cambio de estilo y cultura de una organización.

Como se ha señalado anteriormente en este documento, el hacer cambios en la remuneración del personal existente a fin de hacerla competitiva con la del sector privado no garantiza necesariamente un incremento de su competencia. Si, como es el caso en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe, la nómina o planilla del gobierno ha sido utilizada como una fuente de empleo de último recurso para reducir el desempleo o como recompensa a clientelas políticas, el incremento de los salarios no aportará un desempeño mejorado y tenderá a incrementar la resistencia de dichos empleados a su remoción con o sin compensación, en caso de reducciones de plantillas.

Además, los cuadros gerenciales y técnicos tienen que proveer el liderazgo para el esfuerzo de la reforma y, como revela el ejemplo de Bolivia anteriormente mencionado, tienen que alcanzar una masa crítica a fin de ser efectivos. En adición, el factor del costo resulta crucial. Financieramente no resulta factible que todo el servicio civil pueda competir en el mercado laboral de la noche a la mañana. A menos que se produzca un incremento inesperado de riqueza, como tiene lugar tras el descubrimiento de petróleo, la mayoría de los presupuestos estatales no están en condiciones de soportar incrementos masivos de salarios.

Tomando en cuenta estos dos factores, las restricciones financieras y la necesidad de cuadros gerenciales para liderar la reforma del sector público, se ha sugerido un instrumento: el cuerpo gerencial y técnico. La idea es establecer un servicio al que no se pertenece de por vida, sino por períodos de hasta cinco años, renovables, y que es seleccionado competitivamente y recompensado con remuneraciones y otras condiciones de trabajo competitivas con las prevalecientes en el sector privado nacional.

Esto ha generado cierto debate. Dos temas se destacan. Uno es la resistencia al peligro de que las élites administrativas usurpen los poderes de los gobernantes democráticamente elegidos, lo que ha sido el resultado de los cuerpos de oficiales en muchos países de América Latina y en algunos del Caribe. El otro, se plantea en términos de la división que resulta de la creación de dos equipos de personal, uno remunerado según los precios del mercado laboral y el otro que se queda a la zaga, lo que puede dar lugar a conflictos internos y la falta de cooperación. Ambas son preocupaciones legítimas que no pueden ser totalmente eliminadas pero que sí pueden ser atenuadas.

El primero es abordado a través de la limitación de los términos de los nombramientos. En contraste con el cuerpo de oficiales del sector militar que entra en la carrera de por vida, los miembros del cuerpo gerencial y técnico obtendrán nombramientos por cinco años, los cuales pueden ser renovados. Debe tenerse cuidado de que los términos mencionados se superpongan a los períodos presidenciales a fin de asegurar que cada administración tenga la oportunidad de ejercer una influencia por lo menos parcial en la composición del cuerpo. Además, se prevé reservar un cierto número de plazas para nombramientos presidenciales de confianza, y cuya selección está sujeta sólo a la verificación de la compatibilidad entre sus credenciales profesionales y los requerimientos de trabajo y cuyos términos de nombramiento finalizan con los de aquel que los designó.

El segundo es abordado mediante la apertura de acceso a dichos nombramientos a los empleados del servicio civil existente y la provisión de entrenamiento para éstos a fin de que puedan satisfacer los requisitos de trabajo de las plazas en el cuerpo gerencial y técnico. Además, la remuneración del resto de los servidores civiles debe ajustarse para encarar los incrementos en el costo de la vida, siempre dentro de las limitaciones presupuestarias confrontadas por el Estado. La experiencia en países como Argentina ha sido que la tensión generada entre los dos grupos ha sido menos que la esperada.

Finalmente, la mayor preocupación respecto a la corrupción dentro de la región forzaría a que la reconciliación de las necesidades organizativas y de las restricciones financieras ganen cada vez más aceptación. La existencia de un cuadro profesional de gerentes gubernamentales bien remunerado es una de las vías más efectivas para prevenir la corrupción.

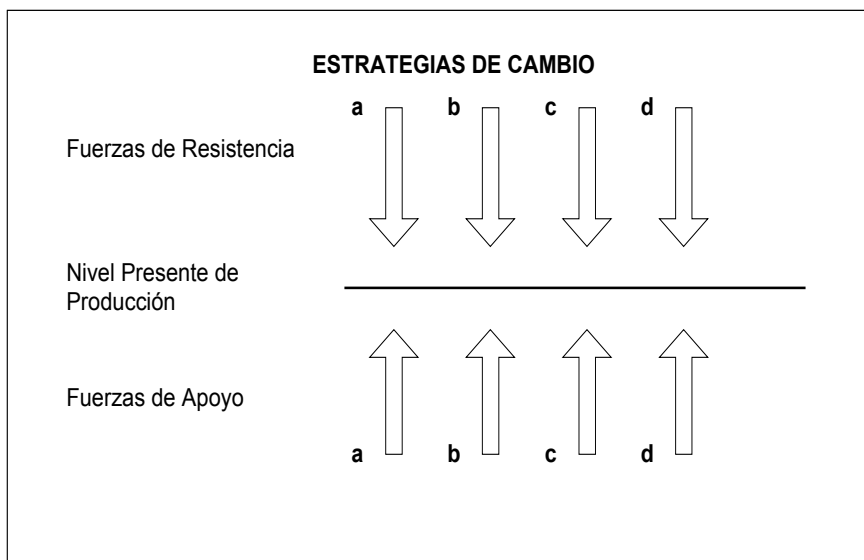
El concepto del cuerpo gerencial y técnico ya está en funcionamiento en Bolivia, como ya comentamos anteriormente en la discusión del Programa del Servicio Civil y su impacto en la implantación de la gerencia por desempeño. En el caso de Nicaragua éste constituye una condición para el préstamo de ajuste del Banco Mundial, y el diseño del sistema está muy avanzado, constituyendo uno de los incentivos más populares ofrecidos a los ejecutivos de las agencias bajo los acuerdos de reestructuración institucional. En Ecuador el sistema del cuerpo viene siendo desarrollado paralelamente con las reformas en la legislación del servicio civil y la CONAM lo ha incluido entre los incentivos a ofrecer a los ejecutivos de las agencias que han firmado los acuerdos de fortalecimiento institucional.

I. Estrategia para la introducción de innovaciones institucionales

El elemento final del enfoque desarrollado para modernizar la estructura institucional en el nivel macro es la estrategia diseñada para determinar la factibilidad y la secuencia más aconsejable de las reformas propuestas. Esto se lleva a cabo en dos niveles: uno, como componente del diagnóstico inicial y del diseño de las reformas propuestas y el otro, a través de un taller ofrecido a los participantes en los equipos involucrados en los esfuerzos de la reforma.

Esta es una actividad que no puede hacerse al azar. Por ese motivo, se requiere una estrategia sistemática y planificada de introducción de innovaciones institucionales. El enfoque que se sugiere está basado en la integración de dos grandes corrientes de estudios sociales: la Dinámica del Cambio Planificado y el Desarrollo Institucional.

La Dinámica del Cambio Planificado se basa en las teorías desarrolladas por Kurt Lewin, uno de los pioneros del desarrollo de la Psicología Social. Lewin sostenía que el estatus quo social reflejaba un punto de equilibrio en que estaban presentes fuerzas que presionaban o apoyaban el cambio y fuerzas que lo resistían. Por lo tanto, y usando como modelo el campo de fuerzas de la física, Lewin sugería que un innovador que quería introducir un cambio en una situación podía seguir tres estrategias: aumentar las fuerzas que apoyaban el cambio, reducir las de resistencia o utilizar una combinación de ambas. Este modelo de cambio planificado se presenta gráficamente a continuación ²¹.



Según Lewin, esta forma de pensar sobre el estatus quo y su cambio se puede aplicar en las relaciones sociales entre grupos dentro de la sociedad, en las relaciones entre profesores y alumnos en las universidades o en la producción industrial o cualquier otra relación de trabajo.

Si se combina este modelo de cambio planificado con las variables del modelo de desarrollo institucional elaborado por Milton Esman de la Universidad de Pittsburgh, tenemos una base más amplia para analizar las fuerzas de apoyo y las fuerzas de resistencia al cambio planificado para introducir innovaciones institucionales. De acuerdo con las investigaciones de Esman y sus colegas en el consorcio de universidades que estudió la experiencia de introducción de innovaciones institucionales en países en desarrollo en las primeras décadas de la postguerra, se identificaron cinco variables internas y relevantes al proceso de introducir innovaciones institucionales: liderazgo, doctrina, programa, estructura y recursos. A continuación se da una breve definición de cada una:

Liderazgo: El grupo de personas responsables por la formulación y ejecución del programa de la institución, quienes dirigen las operaciones de la misma y sus relaciones con el entorno de la institución. El liderazgo se considera el elemento más crítico en la introducción de innovaciones institucionales porque los procesos de cambio planificado requieren un manejo intenso, diestro y con un alto compromiso doctrinal en las relaciones con el entorno o ambiente de la institución.

Doctrina: La especificación de valores, objetivos, tecnologías o métodos de operación que definan la esencia de la innovación que se está introduciendo. Por ejemplo, el control ambiental, la planificación, el programa-presupuesto, la informática, la gerencia por desempeño.

Programa: Aquellas acciones relacionadas con la realización de las funciones o servicios que requiere la innovación. En otras palabras es la traducción de la doctrina en decisiones o acciones relacionadas con la producción de los elementos que requiere dicha doctrina para su implementación.

Estructura Interna: La organización y los procedimientos establecidos para la operación de la entidad objeto de la innovación institucional.

Recursos: Los insumos financieros, físicos, humanos, tecnológicos y de información requeridos para introducir la innovación institucional.

De acuerdo con el esquema de desarrollo institucional, estas variables internas interactúan con el contexto o entorno de la institución objeto del cambio planificado. Dicho contexto agrupa las entidades o enlaces bajo cuatro grandes rubros: las existenciales, las funcionales, las normativas y las difusas. A continuación se definen estos enlaces:

Existenciales: Son las organizaciones y grupos sociales que controlan la asignación de autoridad y recursos que necesita la institución para funcionar.

Funcionales: Son las organizaciones que proveen los insumos o servicios que necesita la entidad innovadora y los usuarios de los servicios o productos generados por la innovación.

Normativas: Son las organizaciones encargadas de velar dentro de la sociedad por el mantenimiento de normas o valores relevantes a la innovación propuesta.

Difusas: Son elementos dentro de la sociedad que, aunque afectados por la innovación, no están estructurados en organizaciones.

Al diseñar una estrategia de cambio planificado, considerando la interacción de las variables internas del modelo de desarrollo institucional con los diversos enlaces, el campo de fuerzas de Lewin envuelve una gama muy compleja de fuerzas negativas y positivas. Los responsables por introducir el cambio necesitan identificar esas fuerzas y diseñar una estrategia idónea para lograr la aceptación de la innovación o innovaciones envueltas. Esto se puede intentar hacer intuitivamente. Sin embargo, la experiencia demuestra que es preferible actuar sistemáticamente. Para ello, se realizan talleres de trabajo en los que participa todo el equipo envuelto en la introducción del cambio.

Como puede apreciarse hay un conjunto complejo de interacciones entre las variables internas de la reforma institucional y su contexto o entorno. Como resultante debe existir una prevalencia de las fuerzas positivas sobre las negativas para poder implantar exitosamente la reforma. Durante las misiones de diagnóstico en el macronivel estos factores son considerados para determinar si existe un clima favorable para la reforma del sector público a nivel nacional, así como para seleccionar las áreas de reforma con más probabilidades de generar apoyo al esfuerzo de modernización.

Durante la fase de implementación en el nivel de las agencias individuales o sistemas horizontales se organizan talleres para aumentar la comprensión dentro del equipo de reforma de cómo identificar las fuerzas y tendencias negativas y positivas en su contexto institucional específico y cómo desarrollar estrategias de cambio para lidiar con ellas. La experiencia indica que la participación en los talleres debe limitarse a aquellos que se encuentran involucrados en una reforma específica y que comparten la misma base de datos. En esos casos los participantes se enfocan inmediatamente en los temas y factores actuantes claves y relevantes para lograr la aceptación de la reforma. Si se incluyen personas removidas de un involucramiento directo en el esfuerzo de reforma los resultados son

insatisfactorios, tanto para el moderador como para los participantes. Por tal razón este taller no puede ser utilizado en un medio académico con estudiantes que no están encarando un esfuerzo específico de reforma.

Aunque se provee un volumen limitado de material de lectura, el juego de modelos utilizados está dirigido a ensamblar y agrupar los datos relevantes para la reforma específica en cuestión. El marco de tiempo que resulta más productivo es el de por lo menos dos días completos de inmersión total, preferiblemente fuera del sitio de trabajo. Se han utilizado exposiciones resumidas de familiarización con una duración de medio día o un día, pero la experiencia indica que estas no garantizan la profundidad necesaria de involucramiento para permitir una asimilación efectiva, y mucho menos una aplicación, del enfoque.

Notas

- ¹. Katz, Saul M. *System Approach to Development administration, Papers in Comparative Public Administration*, Special Series no. 6, mayo de 1965 (Washington, D.C.: Comparative Administration Group, ASPA).
- ². Seminario Interamericano, Buenos Aires, 6-15 de diciembre de 1965, Progreso de la Administración para el Desarrollo en América Latina, Informe de las Deliberaciones (Washington, D.C.: Secretaría General de la OEA, 1967).
- ³. Moore, Richard J. *A Preliminary Analysis of the Bank's Approach to Core Ministry Restructuring with a Focus on LAC Activities*, LATPS Occasional Paper Series No. 4, Febrero 25, 1992, División de Dirección del Sector Público, Departamento Técnico (Washington, D. C: Banco Mundial).
- ⁴. Gobierno de Jamaica, *Report of Committee of Advisors on Government Structure*, Professor Rex Nettleford, coordinador (Kingston: Banco de Jamaica).
- ⁵. Lamb Geoffrey, *Managing Economic Policy Change, Institutional Dimensions*, World Bank Discussion Papers no. 14, junio de 1987 (Washington, D. C: Banco Mundial).
- ⁶. Stiglitz, Joseph E. y otros, editado por Arnold Herttje, *The Economic Role of the State* (Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwel Inc., 1989).
- ⁷. Paul, Samuel, *Institutional Reforms in Sector Adjustment Operations: The World Bank's Experience*, World Bank Discussion Papers no. 92, Junio de 1990 (Washington, D. C: Banco Mundial); Numberg Barbara, *Public Sector Management Issues in Structural Adjustment Lending*, World Bank Discussion Papers no. 99, Agosto de 1990 (Washington, D. C: Banco Mundial).
- ⁸. Ribe, Helena; Carvalho, Soniya y otros, *How Adjustment Programs Can Help the Poor: The World Bank's Experience*, World Bank Discussion Papers no. 71, Agosto de 1990 (Washington D. C: Banco Mundial).
- ⁹. Numberg, Barbara, *Public Sector Pay and Employment Reform: A Review of World Bank's Experience*, World Bank Discussion Papers no. 98, noviembre de 1990 (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- ¹⁰. Price, Lisette, *Governance: Experience in Latin America and the Caribbean*, LATPS Occasional Papers Series no. 1, 29 de marzo de 1991, División de Gerencia del Sector Público, Departamento Técnico (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- ¹¹. *Conferencia Especializada de la OEA sobre un Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción*, Caracas, 29 de marzo de 1996 (OEA/Ser.K.XXXIV.1, doc.14/96 rev. 2).
- ¹². Esman, Milton, *Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies* (West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1991).
- ¹³. Eaton, Joseph W. *Institution Building and Development: from Concepts to Application* (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1972).
- ¹⁴. Evan, William M. *Organization Theory, Structures, Systems and Environments* (New York, N.Y.: John Wiley and Sons, 1976).

- ¹⁵. Ink, Dwight A. *Revitalizing Federal Management: Managers and Their Overburdened Systems*, (Washington, D.C.: National Academy of Public Administration, 1983).
- ¹⁶. Gore, Albert, Vice President of the United States, *Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review* (New York, N.Y.: Penguin Books, 1993).
- ¹⁷. OECD, *Public Management Developments: Survey 1993* (Paris, Francia: 1993).
- ¹⁸. World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (New York, N.Y.: Oxford University Press, 1993).
- ¹⁹. OECD, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*, (Paris: Public Management Occasional Papers no. 3, 1994).
- ²⁰. NAPA Advisory Panel on Improving Government Performance, *Toward Useful Performance Measurement: Lessons Learned from Initial Performance Plans Prepared under the Government Performance and Results Act* (Washington, DC: NAPA, 1994).
- ²¹. Lewin, Kurt. *Field Theory in Social Science* (New York, Harper and Row, 1951).

Crisis y reformas del Estado latinoamericano

Marcos Kaplan

El papel central del Estado, su intervención y autonomización respecto a la economía y la sociedad, ha sido y es una constante histórica de América Latina. El Estado se encarna en élites públicas y burocracias políticas y administrativas; se constituye a la vez como **grupo o capa social, aparato e institución**. El Estado preexiste a la Nación, y como tal ha creado las principales condiciones para su integración en lo internacional, la estructuración y el funcionamiento de la economía, la sociedad y el régimen político, y las políticas de desarrollo. El Estado es más productor que producto de las instancias socioeconómicas, se autodesarrolla y autoreforma en respuesta a los cambios y conflictos a enfrentar. Se expande en sus funciones, poderes, recursos y espacios de actividad; incrementa su mayor o menor independencia respecto a la economía, la sociedad y sus principales grupos e instituciones ¹.

Crisis y reformas del Estado se han dado con la independencia y la organización nacionales; en la transición desde fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX; y desde 1930 o 1945 hasta el presente, primero con un intervencionismo proteccionista-benefactor, y luego con un intervencionismo neoliberal.

I. Un Estado intervencionista-proteccionista-benefactor

El intervencionismo en el último medio siglo responde, **por una parte**, a los requerimientos de la inserción en un orden internacional cambiante, sus conflictos y crisis, sus repercusiones internas. El orden emergente es reestructurado en función de las condiciones impuestas por: la concentración del poder a escala mundial; la transnacionalización; la Nueva División Mundial del Trabajo; la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica ².

Con ello, centros de intereses, de poder y de decisión fuera de la región refuerzan y ejercen una influencia predominante en los espacios internos, y en las estrategias y políticas de desarrollo de los Estados latinoamericanos. Grandes operaciones de **redistribución y reasignación** modifican los papeles, status, rangos de las economías, sociedades y Estados nacionales en el nuevo orden internacional, a través de un mercado mundial de trabajo y de un mercado mundial de establecimientos productores de bienes y servicios ³. Se va perfilando así una integración transnacionalizante (con el horizonte de una **globalización** posible pero todavía no realizada) ⁴.

El intervencionismo estatal también se incrementó como conjunto de respuestas a los retos y reajustes planteados por el crecimiento económico, la reestructuración agraria, la industrialización sustitutiva, la hiper-urbanización, los cambios en la estratificación y las movilizaciones sociales, los conflictos ideológicos y políticos, los ciclos de autoritarismo y democratización.

En especial, el intervencionismo estatal se entrelaza con la **Industrialización Sustitutiva de Importaciones** (en adelante **I.S.I.**) como: **Industrialización sin revolución industrial**. Empresas privadas nacionales y extranjeras, Estado y su sector público, participan en la I.S.I., en adaptación a la Nueva División Mundial del Trabajo, a través de la especialización de las producciones para el mercado interno y luego y cada vez más para la exportación. La I.S.I., a falta de un proceso autónomo de ahorro e inversión internos, y de tecnología endógena, es financiada por los ingresos de la exportación, el endeudamiento y las inversiones privadas. Se aprovecha, como ventajas comparativas, la abundancia y bajo costo de la mano de obra, los energéticos, los alimentos y materias primas, y el proteccionismo estatal ⁵.

El crecimiento buscado a través de la I.S.I. se disocia de un desarrollo integral; es un crecimiento insuficiente, respecto al aumento de la población, desigual en la distribución de sus frutos, siempre amenazado de estancamiento y regresión. Favorece la monopolización de sus beneficios, la concentración de la riqueza y el poder, la polarización económica y social. Se frustran necesidades y

demandas de grupos significativos o mayoritarios, respecto a las mejoras en el empleo, el ingreso, el consumo, los satisfactores básicos, la seguridad y el bienestar sociales, la participación ampliada y la democratización. La consiguiente multiplicación de tensiones y conflictos sociales, plantea permanentemente el dilema del crecimiento a través de regímenes autoritarios o democráticos.

La nueva constelación de viejas y nuevas necesidades, demandas y conflictos no es suficientemente satisfecha por las empresas privadas en competencia ni por un mercado supuestamente libre. Ejemplo significativo son las operaciones de rescate de empresas privadas en dificultades o en quiebra. El Estado asume primero un papel supletorio del sector privado, a partir de lo cual se impulsa un proceso autosostenido y autoacumulativo de **funciones, tareas y poderes**. Ello se revela por los **indicadores** de participación en: a) el Producto Interno Bruto, y en los totales nacionales del ahorro, el gasto y la inversión; b) la inversión pública directa, y los apoyos a la inversión privada); c) la producción y comercialización de bienes y servicios; d) las infraestructuras económicas y sociales, y las ramas y actividades básicas y de punta; e) las empresas estatales del sector público; f) los apoyos al empleo y al mercado interno, por la vía de la ocupación burocrática, las transferencias, la seguridad social en general.

El Estado incrementa y diversifica las funciones de represión, de **control social y político**, de **arbitraje** y solución de conflictos entre clases y grupos, y de preservación de la **governabilidad**; de **cultura, ciencia y tecnología**, y de **Educación**. El Estado refuerza su autonomía y su papel regulador y mediador de las **relaciones internacionales**: bilaterales y multilaterales, flujos comerciales y financieros, inversiones extranjeras, integración latinoamericana y Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá ⁶. Finalmente, el Estado actualiza su **institucionalización**, su **legitimación** y su **legalidad**, y hace reajustes en el **régimen constitucional y jurídico**, para integrar los cambios y hacer coexistir las nuevas funciones y modalidades con las del aparato tradicional de gobierno y administración. Ejemplo destacado es el de **México**, desde la Constitución de 1917 hasta sus posteriores reformas, incluso la sancionada en el período neoliberal- respecto de los art. 25 y 28, D.O. 03/02/83.

Los reajustes son intentos de respuesta a un conjunto de dilemas y retos. La soberanía nacional puede contradecirse con la apertura a lo externo; el intervencionismo estatal y el sector público con la libre iniciativa y la competencia en un mercado semiregulado. La libre iniciativa de una pluralidad de empresarios puede desembocar en la monopolización. Las demandas y políticas de empleo, redistribución del ingreso, seguridad y bienestar sociales pueden ser incompatibles con los requerimientos de rentabilidad y acumulación del capital, de crecimiento y de apertura externa. Los costos sociales y políticos del crecimiento y la apertura externa multiplican tensiones y conflictos que afectan la estabilidad social y política. Se reactualizan permanentemente los dilemas autoritarismo vs. democratización, vigencia o no vigencia del Estado de Derecho.

II. El intervencionismo neoliberal

Desde la década de 1960 o de 1970, el intervencionismo del Estado latinoamericano va evidenciando **insuficiencias y límites** que, -a partir y a través de fuerzas y presiones externas e internas-, hacen emerger la aparente paradoja de un **intervencionismo o estatismo neoliberal**.

La crisis del Estado se genera, o se refuerza y amplifica, a partir de raíces histórico-estructurales no modificadas en lo sustancial, y a través de las fuertes fluctuaciones económicas y sociales resultantes de la inserción subordinada en un orden mundial transnacionalizado, del entrelazamiento de las crisis internacionales y las nacionales, del agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro representado por la I.S.I.

El endeudamiento externo hace explosión en 1982 como **crisis de la deuda** y su posterior conversión en **carga de la deuda**. Una subsiguiente cadena de acontecimientos va dando lugar a los **planes de rescate (Baker, Brady)**, a las políticas de **estabilización y ajuste** de primera y segunda

generación, a los intentos de realización de un nuevo **modelo de crecimiento**, y a diversas variedades de **Reforma del Estado** ⁷.

Los planes reformistas buscan ante todo la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos, y la garantía del pago y renegociación de la deuda externa. A ello se agregan los intentos de superación de la crisis, de recuperación del crecimiento y de inserción en los nichos disponibles dentro de la Nueva División Mundial del Trabajo. Estos intentos tienen efectos críticos y recesivos, sin ser acompañados por una disponibilidad de recursos e instrumentos que contribuirían a soportar los costos reales de las reformas y a posibilitar los beneficios atribuidos. Las insuficiencias del crecimiento económico se entrelazan con las limitaciones de la intervención estatal y los altos costos sociales, para incrementar y diversificar los conflictos sociales y políticos.

Con todo ello se evidencian las características y consecuencias negativas de la burocratización; la hipertrofia del personal público y del aparato estatal; el excesivo reglamentarismo; la ineficiencia y la corrupción; el dispendio en los gastos públicos y su contribución al déficit presupuestario; la fiscalidad agobiante; el endeudamiento (interno y externo); la inestabilidad financiera, monetaria y cambiaria; en suma, una irracionalidad multidimensional.

La menguante capacidad del Estado para ejercer su intervencionismo con honestidad, legalidad, eficacia y eficiencia, las fallas y frustraciones de sus políticas, los resultados negativos, desautorizan y deslegitiman al Estado, le hacen perder consenso.

Políticas y planes de reforma son inspiradas o preconizadas por gobiernos y empresas transnacionales de los países desarrollados, por instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), y por fuerzas e instituciones del interior, de acuerdo a sus particulares intereses y diagnósticos. A la búsqueda de la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos y para la garantía del pago y renegociación de la deuda externa, se van agregando luego los esfuerzos de superación de la crisis, de logro de un crecimiento extravertido, y de reformas del Estado.

Se pretende reemplazar la industrialización sustitutiva de importaciones con fuerte proteccionismo estatal, por una industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversiones extranjeras, con amplia apertura comercial y financiera a una economía crecientemente transnacionalizada y reestructurada por la Nueva División Mundial del Trabajo. En México los cambios se van realizando a través de la entrada al G.A.T.T, sucesivas medidas de liberalización comercial y financiera, y la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).

La **reforma del Estado** es colocada bajo el signo de la **liberalización económica**. Se la reduce a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. La reforma del Estado busca restringir su papel en lo interno y en lo externo, darle una ubicación secundaria y una función supletoria respecto a las áreas económico-financieras, funcionalizarlo respecto a la liberalización. Lo social y lo político son concebidos en subordinación a lo económico-financiero. Las principales **finalidades** y **dimensiones** de la reforma del Estado han sido hasta hoy las siguientes:

- a. **Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas**, mediante la reducción del déficit presupuestario, la disminución del gasto público, y en general los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado.
- b. **Control de la inflación**, con la tasa de cambio estable como ancla de las otras variables macroeconómicas.
- c. **Rígiditas políticas monetarias, crediticias y fiscales**
- d. **Renegociación de la deuda externa**

e. **Reforma fiscal**, mediante la ampliación de la base gravable, la reducción del impuesto sobre la renta, la renuncia al impuesto sobre el capital, el favoritismo a los estratos de mayores ingresos, el refuerzo de la imposición indirecta (impuesto al valor agregado).

f. **La liberalización de la economía** hacia afuera y hacia adentro, mediante la **desregulación** de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por la apertura externa en lo comercial y financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.

g. **Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado**, en su aparato, en su personal y recursos, en sus orientaciones, sus objetivos y sus modos de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.

h. La **privatización** de empresas estatales adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales, y contribuye al repliegue del gobierno central y del sector público ⁸.

i. Políticas y acciones del Estado buscan imponer las prácticas de **downsizing** y **reengineering**, las bajas del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada "flexibilización" del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y a la reducción de la seguridad y el bienestar sociales.

j. Las políticas y medidas de liberalización económica tienen inevitables implicaciones **sociales y políticas**. Ante todo, no se da una reforma integral **stricto sensu**, sino una suma de reformas parciales (económicas, políticas, administrativas, sociales, jurídicas ...). Las reformas del Estado se concentran en la liberalización económica, y en la redefinición restrictiva del papel del Estado y del Derecho en la economía.

Las reformas parciales se inspiran en los criterios fijados al respecto por el orden mundial⁹. Este ha introducido la gobernabilidad en la agenda de reformas, y con ello la preocupación por el Estado y por el sistema legal. La intervención en la economía debe ser la de un Estado amistoso hacia el mercado que complementa a éste y facilite sus transacciones.

El marco legal debe crear un medio ambiente estable para el uso eficiente de los recursos, la inversión productiva, las transacciones de los actores económicos sin interferencias políticas arbitrarias. El marco legal debe cumplir cinco requisitos a) existencia de un conjunto de normas conocidas por adelantado; b) vigencia efectiva de las normas; c) mecanismos que aseguren su aplicación; d) resolución de conflictos a través de decisiones obligatorias de un cuerpo independiente; y e) procedimientos para enmendar las normas que ya no sirven sus propósitos ¹⁰.

"Estos cinco requisitos ... presuponen la existencia de una compleja estructura institucional El dictado de normas abstractas de comportamiento presupone la existencia de un cuerpo de expertos legales que las elaboran. La vigencia obligatoria de estas normas requiere un aparato administrativo efectivo compuesto por servidores públicos profesionales y respaldado por una fuerza policial profesional. La resolución de conflictos por un cuerpo independiente ... del gobierno y de los partidos en disputa, presupone la existencia de un Estado dentro del cual sus diferentes órganos cumplen funciones claramente definidas dentro de un marco constitucional estable. Finalmente, el requerimiento que los procedimientos deben estar establecidos para enmendar las leyes cuando ya no sirven sus propósitos, también presupone una rama especializada del Estado, generalmente una legislatura distinta e independiente del órgano a cargo de la administración" ¹¹.

Esta fijación de criterios para la intervención del Estado y su sistema legal no evita ni resuelve los problemas sociopolíticos, los incorpora y agrava, y plantea interrogantes cruciales ¹². ... ¿Es indispensable un sistema legal formal para el desarrollo de una economía de mercado? ¿Promueve el Derecho la actividad económica al proveer conceptos y técnicas legales esenciales? ¿Son estos conceptos y técnicas siempre consistentes con las necesidades de los negocios? ¿Cómo se relaciona el Derecho con los procesos políticos en una economía de mercado? ¿Qué impacto tiene la descentralización de la actividad económica en los gobiernos de los países en desarrollo? ¿Requiere el

establecimiento de una economía de mercado en los países en desarrollo fuertes ejecutivos autoritarios para dirigir el proceso? ¿Contribuirá la economía de mercado a la transformación de fuertes gobiernos autoritarios en fuertes gobiernos democráticos?"

De manera aparentemente paradójica, las reformas neoliberales se han diseñado mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas de autoritarismo (dictadura pinochetista en Chile, régimen de excepción instaurado por el presidente Alberto Fujimori en Perú, presidencias de Carlos Salinas en México y de Carlos Menem en la Argentina). Se ha dado uso aun más acentuado a los poderes presidencialistas, a los regímenes de excepción, a instrumentos y mecanismos populistas, corporativistas y clientelistas, y de control y represión. Se imponen así rígidas políticas monetarias, financieras y fiscales, de control de precios y salarios, con fuertes efectos redistributivos y concentradores del ingreso y el poder. El intervencionismo se ha manifestado con especial relieve en los procedimientos y estilos de las privatizaciones; el proteccionismo en favor de las grandes empresas; los métodos autoritarios y represivos para el manejo y solución de dilemas y conflictos de todo tipo.

El intervencionismo estatal perdura y se refuerza además por los altos costos económicos y sociales que las reformas cumplidas han conllevado para grupos considerables y para la nación. La liberalización no trae los beneficios esperados, y sí graves tensiones y conflictos. El Estado se reafirma así como regulador en reemplazo parcial de un mercado incapaz por sí mismo de cumplir esta función (v.g. operaciones de rescate de la banca y re-estatización no explícita y **de facto**, en Brasil, Venezuela y México) . Se promete y esbozan reformas sociales y políticas requeridas para viabilizar y complementar las reformas económico-financieras, atenuar sus impactos, y aumentar la **gobernabilidad**.

De un Estado Intervencionista-Semi-Benefactor, se transita a un Estado Gendarme-Desarrollista, parcialmente desplazado por el mercado en la regulación y la dinamización del sistema. El intervencionismo estatal no se reduce: se modifica en sus marcos de referencia y objetivos, en sus formas y contenidos. Las reformas crean o refuerzan **hibridaciones y dualismos: estatismo/empresa privada y mercado; desregulación y liberación económica/políticas neopopulistas**. La apertura externa, el adelgazamiento, la desregulación y la liberación de la economía, el libre mercado, las privatizaciones, coexisten con las políticas y acciones que pretenden atender las demandas y presiones de fuerzas contrarrestantes, grupos insatisfechos y conflictos. Parece problemático si no imposible prescindir del intervencionismo del Estado, de su iniciativa, control, arbitraje, regulación y promoción.

III. Coacciones y límites

1. Las coordenadas externas

Lo que resta del intervencionismo del Estado resulta de las restricciones externas e internas que imponen las **coordenadas del sistema**, bajo la forma de patrones de estructuración y funcionamiento.

En lo **externo**, Estados, empresas transnacionales, financieros especuladores, instituciones financieras internacionales, se identifican como centros de poder externos a Latinoamérica. Como tales, toman decisiones fundamentales en cuanto a movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, capacidad de importar, endeudamiento, control de recursos vitales. Ello reduce la acumulación de capitales y la productividad de las economías de América Latina, las capacidades de los Estados y las sociedades para el desarrollo autónomo, y para la cooperación internacional. Esta **constante de la historia latinoamericana** se amplifica en la fase actual por la incidencia de los cambios internacionales.

1. El **sistema internacional** se caracteriza cada vez más por la **incertidumbre** sobre la **hegemonía** mundial, y sobre una economía mundial que podría acercarse a una fase de estancamiento y recesión. Las competencias y conflictos por mercados, recursos, beneficios, poder político y militar, las divergencias de intereses y de políticas económicas frustran las negociaciones para un orden mundial

de pleno liberalismo económico, mantienen o refuerzan las tendencias al proteccionismo y a la formación de bloques económicos rivales.

2. Los recursos y capacidades de los países desarrollados son globalmente insuficientes frente a las ilimitadas necesidades y demandas que provienen del ex-bloque soviético y de América Latina, Asia y África, en cuanto a nichos y mercados para las exportaciones, y de recursos y ayudas de todo tipo.

3. La contradicción entre el crecimiento poblacional y la crisis crónica del desarrollo en el Tercer Mundo y en el ex Segundo, se refuerza por las políticas para un desarrollo extravertido, y sus efectos de especialización deformante, subordinación neocolonial, descapitalización y marginalización. La reestructuración global promovida por los centros no garantiza la disponibilidad de las condiciones y medios para su realización. Tiene por el contrario rasgos y efectos contraproducentes: destrucción de actores y tejidos sociales; reacciones negativas de grupos y Estados Nación; conflictos, desestabilizaciones y desintegraciones de diverso tipo.

4. La transnacionalización impone un gigantesco nuevo **reparto de cartas** en la pirámide del poder mundial, por la redefinición de los papeles productivos, los status y rangos, de ramas y sectores de la economía, grupos, instituciones, regiones, naciones y Estados. Una **triple disociación** se produce entre: la economía primaria y la economía industrial, entre ambas y el empleo, y entre la economía real y la economía simbólica ¹³.

Las **ventajas comparativas** de los países residen ahora sobre todo en la capacidad para el uso de la **información**, y cada vez menos en la abundancia y bajo costo de materias primas, alimentos, energéticos y trabajo. Los países se diferencian cada vez más, según tengan o no ventajas comparativas que resulten en costos bajos. La economía de productos primarios y la economía industrial se desvinculan y se desarrollan de modo divergente. La economía industrial disocia la producción y el empleo, crea (a través del **downsizing** y el **reingeneering**) una tendencia mundial a la **desocupación estructural** ¹⁴.

Los países de industrialización reciente o incipiente ven bloqueados los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la producción para la exportación de materias primas, alimentos, energéticos y semiterminados, en base a bajos costos de mano de obra e insumos y a reducidos componentes educacionales y tecnológicos.

La **economía real** de la producción y comercio de bienes y servicios va siendo desplazada relativamente por una **economía simbólica**, estructurada por los movimientos de capital, tipos de cambio, tasas de interés, flujos de crédito. Ambas se independizan, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos. La economía simbólica crece más que la real. En ella predomina la **espectrónica**, el capital financiero internacional que aprovecha la Telemática, para operar a través de la especulación y la alta volatilidad de los mercados. Un **nuevo mercado financiero mundial**, tecnificado y unificado en una red mundial electrónicamente integrada, ignora las fronteras; predomina cada vez más sobre los actores y fuerzas de las economías, las sociedades y las políticas nacionales. Ello plantea un problema de gobernabilidad a los Estados; limita o desvirtúa sus decisiones y sus acciones, sobre todo la formulación y aplicación de políticas económicas auténticamente nacionales.

La **mutación globalizante** es **reclasificadora, concentradora, marginalizante**; beneficia a sectores, grupos, países y regiones, en conjunto una minoría mundial, en desmedro de otros que se van convirtiendo en mayorías superfluas o redundantes. Las crisis internacionales son descargadas sobre los países latinoamericanos y del Tercer Mundo, y sobre el Cuarto Mundo fuera y dentro de los centros desarrollados; se entrelazan e interactúan con las crisis internas.

En un medio ambiente económico internacional desfavorable, el crecimiento del comercio mundial declina en relación al crecimiento de la producción mundial. Las economías de los países avanzados y sus **bloques productivo-comerciales**, concentran gran parte de su comercio y de sus inversiones entre ellas mismas, al mismo tiempo que intensifican su competencia y aumentan su proteccionismo respecto a los países de América Latina y el Sur. Aquéllas exigen a éstos la apertura en

favor de sus propias exportaciones e inversiones; les imponen condiciones desfavorables en el comercio exterior y el financiamiento; incrementan sus exportaciones en esa dirección y disminuyen sus importaciones del mismo origen. La baja en cantidad y precios de las exportaciones de los países latinoamericanos, y el aumento y encarecimiento de sus importaciones, realimentan las tendencias al deterioro de los términos del intercambio, y a las balanzas comerciales y de pagos desfavorables. Las consiguientes brechas se amplían con la repatriación de inversiones y beneficios, el pago de intereses con tasas en alza, la fuga de capitales especulativos, los costos de la dependencia tecnológica. A la inversa, resultan insuficientes los flujos de ayuda, los préstamos de agencias multilaterales de desarrollo, las inversiones extranjeras. Se incrementa el drenaje de capital hacia los grandes centros e instituciones del mundo desarrollado. Como consecuencia, se acentúan la escasez de divisas para el pago de deudas y de importaciones indispensables, la baja capacidad de ahorro interno, la cuasi fatalidad del **endeudamiento**. La inflación persiste, y amenaza permanentemente con volverse hiperinflación. Los déficits presupuestarios se ahondan, contribuyen al estallido de crisis financieras. Se dificulta o cuasimposibilita el crecimiento económico con el cumplimiento de obligaciones externas.

5. El Estado-Nación y su soberanía sufren una doble erosión¹⁵. Por una parte, desde afuera, las fuerzas y procesos de la transnacionalización.. Por otra parte, en el interior, la descomposición económica, la disolución social, la desestabilización política, y la segmentación de las sociedades y Estados nacionales en los niveles regionales y locales¹⁶. En esta erosión del Estado y de su soberanía convergen las coordenadas externas del sistema con las internas.

2. Las coordenadas internas

En lo **interno**, el Estado promueve el crecimiento y la modernización, la acumulación y la rentabilidad de la gran empresa, pero siempre a partir y a través de sus propias visiones e intereses. Crea así con frecuencia límites y coacciones negativas a las grandes empresas. Estas aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria. Transfieren al Estado las cargas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas y de las crisis, al tiempo que le niegan o quitan los recursos necesarios. No admiten a un Estado que pretenda ser protagonista independiente del crecimiento y la modernización con cambio social, productivo y redistribuidor, promotor de la participación y de la democracia. Utilizan los fracasos del poder público para exigir la reducción de su autonomía y de su injerencia, e incluso la **desestatización**.

Estado y élites públicas ven limitadas sus posibilidades de acción. Encuentran dificultades para actuar fuera o en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y contra relaciones de poder que se dan como parámetros del sistema nacional. No dominan el juego social y político en que participan; deben apegarse a muchas de sus condiciones, y compensar y regular **a posteriori** los desequilibrios y conflictos más importantes. Están cada vez menos en condiciones de garantizar el crecimiento, y con ello su autoridad y legitimidad propias.

El desarrollo que se postula y realiza en el nombre, con la participación y para el beneficio de todos desemboca, desde la "Década Perdida" de 1980 en adelante, con las evidencias de un proceso insuficiente e incierto, confiscado por grupos privilegiados, generador de pobreza, privación y marginalización para la mayoría. Se ensancha la brecha del desarrollo, dentro de los países y entre éstos. El Estado latinoamericano sufre los efectos restrictivos y destructivos de un **triángulo diabólico**, económico-social-político.

La **crisis y descomposición de la economía** se dan con la falta o irregularidad del crecimiento; las restricciones al ahorro interno, la acumulación de capitales, la inversión, redistribución de ingresos y satisfactores de necesidades básicas.

En condiciones de **capitalismo salvaje**, clases y grupos, ramas económicas y regiones, compiten de una manera exacerbada por el reparto de un producto nacional menguante. Surgen y predominan condiciones favorables a la monetarización y mercantilización de todo y de todos; al éxito económico a

cualquier precio; a las actividades improductivas, de intermediación y especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por las crisis, la inflación, la corrupción. Crecen y se desarrollan la economía informal, la delincuencia organizada y la economía criminal¹⁷.

Las empresas de mayor fuerza financiera, de mejor acceso a los mercados, y de relaciones privilegiadas con el Estado, predominan en desmedro de las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos. La explotación desenfrenada de los recursos humanos y naturales y del medio ambiente (natural y social) los deteriora o destruye.

El crecimiento interno y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de **enclaves** técnico-económicos y socio-culturales, que contribuyen a la modificación de polos y ejes socioeconómicos, al surgimiento de otros nuevos, a la apertura de brechas y segmentaciones internas, y a las rearticulaciones con fuerzas y dinámicas externas, por encima de las fronteras..

Dinero, riqueza, mercado, mercantilización, son patrones insuficientes e inadecuados de organización y cohesión sociales, de reproducción y crecimiento, de coexistencia civilizada y solidaridad humana y social.

La **disolución social** se manifiesta en el debilitamiento, la disgregación. el comienzo de la destrucción, de **grupos y tejidos sociales**. Ello va abarcando ante todo a la productividad, la producción, el empleo, una parte considerable de las clases campesinas; a marginales urbanos, trabajadores por cuenta propia, sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Va abarcando también a trabajadores calificados y organizados, pequeños y medianos empresarios, clases medias intelectuales y técnico profesionales. Dentro de estos grupos, las víctimas se reclutan además predominantemente por sexo y edad (mujeres, ancianos, niños, adolescentes, jóvenes desempleados), y por etnias y regiones.

Estos grupos sufren la baja del empleo, el ingreso, el consumo, los servicios públicos, las infraestructuras, los satisfactores de las necesidades básicas, las carencias múltiples, el cierre virtualmente definitivo de las posibilidades de existencia y progreso, la generalización de la pobreza y la miseria. Ello lleva consigo la caída en la impotencia, la apatía, la marginalización, la desorganización social (prostitución, alcoholismo, drogadicción), la búsqueda de la supervivencia en las criminalidades proliferantes, la inseguridad y la violencia.

Con los fragmentos o desechos provenientes de la disgregación de las **clases medias y populares** se va constituyendo una **subclase o no clase de parias**, una **población redundante**. Sus integrantes se desplazan, de la economía legal y la sociedad formalizada, a la economía informal y criminal, a la sociabilidad periférica y a la **migración** internacional.

Descomposición económica y disolución social implican la baja y mala utilización, el despilfarro, la pérdida del potencial representado por considerables grupos y sus relaciones, estructuras e interacciones. Ello priva de protagonistas, fuerzas y recursos, de polos y ejes, de bases y alianzas, que son indispensables para el crecimiento económico, la solidaridad social y la integración nacional, la continuidad y el cambio progresivo, la democratización social y política, el Estado de Derecho.

Se deterioran o destruyen las cadenas productivas, y se reducen la complejidad, los alcances y las potencialidades, de la división social del trabajo. Se debilitan o desaparecen las identidades (individuales, sociales, colectivas), los marcos de referencia, la percepción y el aprovechamiento, del abanico de posibilidades y alternativas. Se abren o amplifican **brechas y fracturas** que dividen y polarizan a las naciones latinoamericanas.

En reacción a la incertidumbre e inseguridad, un individualismo exasperado busca la supervivencia a cualquier costo, la gratificación de necesidades y de la realización personal, en la inmediatez de lo privado, de lo familiar y de las solidaridades elementales. La evasión hacia la privacidad es favorecida por los medios de información y comunicación de masas y la industria del

entretenimiento, como aparatos de manipulación, desinformación, "fábrica de sueños"; por el consumismo compulsivo y las adicciones (drogas, alcohol).

La adaptación a lo existente e inmodificable conlleva la renuncia a la participación social y política mediante instituciones, movimientos y partidos. La protección es buscada mediante relaciones y formas de patronazgo, clientelismo y corporativismo. Las promesas de logros y satisfactores son de cumplimiento diferido. Los grupos e individuos que resultan víctimas son diferenciados y graduados según sus expectativas y logros. Se vuelven posibles y probables la caída en la indiferencia, la pasividad, la apatía, el conformismo, la despolitización, y con ello la aceptación de disciplinas sociales y políticas.

Descomposición económica y disolución **social** se entrelazan e interactúan con **la conflictividad, la inestabilidad y la anarquización políticas**. La movilización y turbulencia sociales y las demandas de participación ampliada encuentran respuestas restrictivas y represivas. La población está sometida a una **estructura piramidal de dominación**, que subordina a los grupos mayoritarios al Estado y a poderes privados. El **súbdito** prevalece sobre el **ciudadano**.

En la pirámide de dominación se constituye y funciona una constelación integrada por: a) gobernantes y administradores; b) el *establishment* policíaco-militar (formal-legal y clandestino); c) tecnoburócratas, expertos en información y en comunicación; d) políticos y gestores públicos; e) representantes de grandes intereses privados; f) delincuencia organizada en mafias económico-políticas; g) poderes regionales y locales, sus aparatos, apéndices y periferias.

Estado, élites públicas, órdenes institucionales, grupos neoligárquicos, la mayoría de los partidos, operan en pro de la declinación del papel de los sectores medios y populares en la política, y de su marginalización y despolitización. Modos y regímenes represivos aumentan la centralización y la propensión a la coacción del Estado, para la imposición de la autoridad, de la unidad orgánica, del consenso pasivo. Medidas legislativas y prácticas administrativas contra grupos mayoritarios, son parte de un proceso general de intimidación, manipulación y corrupción por grupos públicos y privados.

El peso de grupos dominantes, dentro del Estado y como influencias y controles externos a él, no es contrarrestado ni anulado por la gravitación de los grupos mayoritarios. Estos sufren los efectos de la marginalización y de las acciones legales y de hecho a la participación; se fragmentan y desarticulan; no logran formular ni realizar sus proyectos, estrategias y políticas. Las estructuras de poder prevalecientes actúan en un sentido de debilitamiento de toda forma de poder y autoridad de la población, de sus organizaciones representativas y de sus grupos intermedios.

Clases y grupos, organizaciones e instituciones carecen de cohesión, conciencia y voluntad unificada, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para constituir amplias coaliciones. Se multiplican las trabas y perturbaciones para la creación y uso de formas racionales de acción política, y para el logro de un amplio consenso sobre fines y tareas nacionales. Surgen y se mantienen las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante de fuerzas, de estancamiento catastrófico.

En las cumbres del sistema se mantienen o resurgen tendencias a la restricción y el abandono de las instituciones y regímenes de la democracia liberal; a su remplazo por regímenes más o menos pragmáticos y coyunturales; más o menos elitistas, oligárquicos o dictatoriales; a la concentración y la personalización del poder; a la gestión monocrática del Estado (hacia y en la derecha, el centro y la izquierda).

Las políticas de autocentralización y de amplificación de los poderes estatales, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado. Este se debilita e incapacita como agencia de conservación y de mero crecimiento o de desarrollo integral. Se desinteresa de un papel autónomo y mediador, representativo e innovador. No unifica los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político, por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo. Se

vuelve represivo y regresivo, se desautoriza y se deslegitima, evade el sometimiento al Derecho y a los controles de legalidad y responsabilidad.

Estados y gobiernos poco representativos, no apoyados en una densa trama de fuerzas productivas e innovadoras de una sociedad civil inexistente, o débil y subordinada, son presionados o controlados por minorías público-privadas de tipo conservador o regresivo. Están absorbidos por la supervivencia inmediata, amenazados por una sucesión de crisis nacionales y mundiales, de envergadura y velocidad sin precedentes.

En estas condiciones, las intervenciones del Estado se dan en y por la improvisación, la presión de coyunturas y emergencias, resultan inorgánicas y contradictorias; y realimentan su irracionalidad y anarquía propias. El Estado usa poco y mal los instrumentos y entes en sus manos. Abdica de sus posibilidades y poderes. No proporciona suficientemente los impulsos, los valores y las normas, las opciones y programas, que requerirían una estrategia y una política para el desarrollo y su planificación democrática. El Estado se autolimita en su papel, como regulador mínimo y tapa-brechas en relación a los problemas, necesidades e intereses de la sociedad y sus principales componentes. Sus políticas oscilan entre un **nacional-populismo-estatizante**, y un **elitismo-privatista-neocolonialista**, o los combina en proporciones variables. Mucho queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses privados predominantes, por una parte, y al arbitrio de las élites y aparatos gubernamentales, por la otra. La coexistencia entre sector público y privado es dificultosa, y tiende al fortalecimiento del segundo, en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

El Estado meramente intervencionista, dirigista o planificador a veces, a la vez busca y es obligado a buscar la injerencia continua en relación a intereses inconciliables, problemas arduos, conflictos insolubles, fines divergentes. Lo hace con medios insuficientes e inadecuados, a través de métodos e instrumentos, y del cumplimiento de actos que resultan mutuamente contradictorios. Al mismo tiempo, el Estado carece de criterios ciertos y capacidades efectivas, para la percepción, la evaluación y la decisión respecto a los principales problemas y conflictos. Aquí convergen las características de los emisores sociales y del Estado receptor.

La información sobre las necesidades y demandas, los problemas y conflictos, de clases y grupos, de instituciones y subsistemas, es dada de manera brumosa o deformada por una sociedad opaca, a través de mediaciones distorsionantes, de mensajes ambiguos o enigmáticos y de desciframiento incierto. Dados los conflictos, cambios y crisis, y la falta de solución duradera a la cuestión de la hegemonía, ninguna clase, grupo, organización o institución domina total y exclusivamente al Estado, ni lo usa de manera irrestricta en función de sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas operan a la vez sobre el Estado y en su seno; lo disocian y paralizan; se entrelazan con camarillas, clanes y órganos gubernamentales y refuerzan sus competencias y rivalidades, sus luchas faccionales, sus carencias de coordinación, su anarquía y su ineficiencia.

El aparato y el personal del Estado sufren una **dialéctica de la centralización y la dispersión**. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en su núcleo ejecutivo y en su alta tecnoburocracia, va en detrimento de los poderes legislativo y judicial. Los grupos político-administrativos que proliferan en el aparato estatal, ejercen un control feudalizante sobre sus ramas, órganos y empresas. Estos grupos se entrelazan con otros de la sociedad civil, a través de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos, y de formas de cacicazgo, clientelismo y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del aparato estatal; a la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin adecuadas reglas ni mecanismos de cohesión y ajuste.

El Estado se vuelve cada vez más heterogéneo y contradictorio. Decide y obra en gran medida a ciegas, por el ensayo y el error. Sus políticas y actividades alternan y entrelazan soluciones insuficientes, resultados ambiguos, fracasos y crisis; refuerzan en segundo grado las causas de las restricciones y frustraciones para su intervencionismo y su autonomía.

El **Leviathán Criollo** alcanza su culminación casi al mismo tiempo que su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su autonomía y su supremacía, y en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinamisismos realimentan o crean contra-tendencias para su mantenimiento y su refuerzo.

La crisis internacional, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios del crecimiento, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir todavía soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estados y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos dominantes, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directos del gobierno y la administración de los países latinoamericanos.

Ello incrementa la necesidad de la mediación arbitral y la rectoría del Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones de recuperación o de la coherencia, de equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales. Se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y la autoacumulación de poderes y recursos, de posibilidades de acción y privilegios, por y en favor del Estado y las élites públicas, con el apoyo también de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

Es posible la resurrección de un **neo-estatismo**, cuyas concreciones dependerían de la combinación de varias dimensiones: a) desenlaces de conflictos y crisis; b) alianzas de élites, clases, grupos e instituciones; c) incidencia interna de los factores externos; d) redefiniciones de las estrategias y políticas de desarrollo; e) redespiegue de las relaciones entre Estado y Mercado, entre Estado y Sociedad Civil, entre sectores público, privado y social; f) autoritarismo o democratización.

Notas

¹ Ver Marcos Kaplan, Formación del Estado Nacional en América Latina, 1a. edición, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 3a. edición, 1983.

² Ver Marcos Kaplan, Ciencia, Estado y Derecho en la Tercera Revolución, tomo IV de Marcos Kaplan, coordinador, Revolución Tecnológica, Estado y Derecho, México, UNAM/PEMEX, 1993; Hugo Nochteef, "El Nuevo Paradigma Tecnológico y la Simetría Norte-Sur", Revista del Derecho Industrial, Buenos Aires, Depalma, año 11, No. 33.

³ Ver Pierre Judet, Les Nouveaux Pays Industriels, Paris, Editions Économie et Humanisme/Les Éditions Ouvrières, 1981; Nigel Harris, The End of the Third World –Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology, Penguin Books, 1987.

⁴ Para el actual debate sobre la globalización, ver: Richard Stubbs and Geoffrey R.D. Underhill, editors, Political Economy and the Changing Global Order, Toronto, M & S, 1994; Jeffry A. Frieden and David A. Lake, International Political Economy - Perspectives on Global Power and Wealth, New York, St. Martin Press, 1995; Bárbara Stallings, editor, Global Change, Regional Response - The New International Context of Development, Cambridge University Press, 1995.

⁵ Para un tratamiento más amplio de esta fase, ver Marcos Kaplan, El Estado Latinoamericano, México, U.N.A.M., 1996; Víctor Bulmer-Thomas, The Economic History of Latin America since Independence, Cambridge University Press, 1994.

⁶ Ver Marcos Kaplan, Democratización, Desarrollo Nacional e Integración Regional de América Latina, San José de Costa Rica, CAPEL/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

⁷ Sobre la evolución e implicaciones del endeudamiento, ver Víctor Bulmer-Thomas, The Economic History..., cit.

⁸ Ver William Glade, editor, Privatization of Public Enterprises in Latin America, San Francisco, California, ICS Press, 1991; Hafeez Shaikh et al., Argentina Privatization Program-A Review of Five Cases, Washington, D.F., World Bank, 1996.

⁹ World Bank, Governance and Development, Washington DC, 1992.

¹⁰ Julio Faundez, "Introduction. 1. Legal Technical Assistance", en Julio Faundez, editor, Good Government and Law - Legal and Institutional Reform in Developing Countries, New York, St. Martin's Press, 1997.

¹¹ World Bank, Governance and Development, p. 30.

¹² Faundez, cit ...

¹³ Ver Peter Drucker, "The Changed World Economy", Foreign Affairs, New York, Council on Foreign Relations, primavera 1986; M. Michael Blumenthal "The World Economy and Technological Change", Foreign Affairs, Vol. 66, 1988; Walter B. Wriston, "Technological Change", Foreign Affairs, Vol. 67, N- 2, 1988.

¹⁴ Ver Jeremy Rifkin, The End of Work - The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era, New York, G.P. Putnam's Sons, 1995.

¹⁵ Sobre la evolución del papel del Estado y la erosión de la soberanía en los procesos globalizantes, ver: Mathew Horsman & Andrew Marshall, After the Nation-State - Citizens, Tribalism and the New World Disorder, London, HarperCollins, 1994; Kenichi Ohmae, The End of the Nation State - The Rise of Regional Economies, New York, The Free Press, 1995; Robert Boyer and Daniel Drache, State Against Markets - The Limits of Globalization, London and New York, Routledge, 1996; Marcos Kaplan, La Empresa Pública en los Países Capitalistas Avanzados, pp. 9-198, en Marcos Kaplan, coordinador, Crisis y Futuro de la Empresa Pública, México, UNAM/PEMEX, 1994; Susan Strange, The Retreat of the State - The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge University Press, 1996; David Held, Democracy and the Global Order - From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Stanford California, Stanford University Press, 1995. Sobre lo mismo en relación a América Latina, ver Marcos Kaplan, El Estado Latinoamericano, cit.; Víctor Bulmer-Thomas, The Economic History of Latin America..., cit.

¹⁶ Ver Jessica T. Mathews, "Power Shift", Foreign Affairs, New York, Volume 76, No. i, January/February 1997;

¹⁷ Ver Marcos Kaplan, El Narcotráfico Latinoamericano y los Derechos Humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración *

Les Metcalfe

El éxito de cualquier esquema de integración regional depende de la calidad de la gerencia disponible para hacer efectivos los objetivos definidos políticamente. Cuanto más ambiciosas sean las metas de la integración, más importante es asegurar que existen recursos administrativos para alcanzarlas. Aunque la afirmación de que las capacidades de gerencia deberían cotejarse con las necesidades de la integración pueda parecer obvia, sus implicaciones no han recibido la atención que merecen. Aún cuando el fracaso en construir las capacidades para manejar la integración representa una amenaza para la viabilidad de todo el proceso en el largo plazo, los responsables de la elaboración de las políticas han manifestado escaso interés en el tema. Los problemas de gerencia pública que surgen como resultado del incremento del compromiso de los gobiernos nacionales en la negociación y la administración de las políticas acordadas a nivel internacional en escenarios tales como el MERCOSUR, el Grupo Andino, NAFTA, ASEAN o la Unión Europea, han sido desestimados. Hasta que no ocurre un suceso dramáticamente negativo, como fue la exposición a los peligros de la "enfermedad de la vaca loca" (BSE), en Gran Bretaña, existió una fuerte predisposición a percibir la integración como un proceso consistente en la liberación de las fuerzas del mercado de las trabas impuestas por las burocracias nacionales y por la regulación excesiva, más que como algo que requiere innovación y el desarrollo de nuevas capacidades de gerencia pública.

Dejando de lado por el momento las cuestiones políticas acerca de la **deseabilidad** de tal o cual proyecto de integración, quedan siempre interrogantes para responder acerca de la **factibilidad** de lo que se propone. ¿Puede hacerse de modo que funcione? ¿Quién será responsable de qué? ¿Cómo se coordinarán las actividades de diferentes instancias? ¿Cómo serán financiadas? Las dificultades para encontrar respuestas valederas a estas cuestiones son fácilmente subestimadas. Más aún, las responsabilidades gerenciales que son aceptadas como acompañantes de un proceso de integración muy probablemente encuentren desprevenidos a los gobiernos nacionales. Una vez que se encuentran embarcados en la integración, los gobiernos se ven a sí mismos enfrentados a una curva de aprendizaje de muy marcada pendiente. En las etapas iniciales, los programas de integración plantean pocas demandas a las instituciones integradoras y a los gobiernos participantes. Esto crea una falsa sensación de seguridad. Niveles superiores de integración exigen capacidades de gerencia más sofisticadas porque: a) las políticas son intrínsecamente más difíciles de gerenciar; y b) están más estrechamente interrelacionadas. Las dificultades para gerenciar la integración se hacen más evidentes cuando se observa la experiencia de los países recientemente incorporados a un sistema establecido como es el de la Unión Europea. Los nuevos miembros como Austria, Finlandia y Suecia han tenido que adaptar sus administraciones a un conjunto de obligaciones que son mucho mayores que aquellas que tuvieron que enfrentar España y Portugal diez años atrás. Los actuales candidatos para ingresar de Europa del Este, que empiezan desde una base más baja en cuanto a capacidad administrativa y desarrollo económico, tendrán que luchar para realizar la tarea aún más dura de dar respuesta a las demandas de un proceso de integración que sigue avanzando durante el período de acceso de los nuevos miembros.

El mensaje central de este documento es que la integración regional es cada vez más un proceso gerenciado. El logro de los objetivos de la integración depende de la disponibilidad de adecuadas capacidades gerenciales. ¿Qué es lo que esto representa? Los elementos obvios para gerenciar la integración son las capacidades necesarias para la implementación de las políticas comunes. Para mucha gente esto es todo lo que significa la gerencia. Pero las capacidades gerenciales también se

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

necesitan para la formulación de las políticas a nivel regional y a nivel nacional, para asegurar que los intereses nacionales se encuentren efectivamente representados en las instituciones regionales. Además, a medida que la integración progresa, aparecen importantes y difíciles problemas de gestión del cambio estructural. Es preciso diseñar y desarrollar nuevos sistemas a nivel regional para reemplazar los sistemas nacionales obsoletos. Esta es la gerencia del cambio a gran escala. Si es exitosa, los beneficios son enormes. Si se cometen errores, los costos económicos y políticos son también enormes. La estimación de las capacidades gerenciales para realizar estas tareas integradoras requiere ubicar la gerencia pública en un territorio ampliamente inexplorado, donde no hay soluciones preconcebidas ni modelos definitivamente aceptados. La integración regional, como un proceso gerenciado, plantea la tarea ineludible de explorar nuevas soluciones.

Con esto no se quiere sugerir que las capacidades gerenciales son los factores exclusivos del éxito de la integración regional. Una mejor gerencia no es una panacea, por lo que el autor no suscribe los famosos versos de Alexander Pope: "*For forms of government let fools contest; whatever is best administered is best*". (En cuanto a las formas de gobierno, dejemos que respondan los insensatos: cualquiera que sea, bien administrada es mejor).

La gerencia pública no es una función técnica que opera independientemente de su contexto político. Como ha argumentado el profesor Dror (1994), la elevación de las capacidades para gobernar incluye escogencias y decisiones acerca de las formas de gobierno. Las capacidades y las formas de gobernar son dos caras de una misma moneda. Ninguna de ellas puede ser considerada con prescindencia de la otra. La arquitectura política de la integración y las capacidades gerenciales necesarias para que ella funcione deben ser determinadas conjuntamente.

En general, no es esto lo que ocurre. Las implicaciones gerenciales de la integración no son pensadas en conjunto. Existe una tendencia tenaz y negativa a pensar que si existe una voluntad política para la integración, los canales administrativos para alcanzarla se habrán de materializar. Los responsables de la elaboración de las políticas y sus asesores tienden a enfatizar en forma excesivamente estrecha los problemas de principio, sobre la base de la asunción errónea de que una vez que las decisiones estratégicas han sido tomadas en la cumbre, la implementación puede darse como un hecho. Esto que raramente es cierto, ni siquiera en el contexto nacional, mucho menos lo es en el contexto de la integración regional. El resultado es que la infraestructura institucional de la integración a menudo es inadecuada para prevenir fracasos previsibles que se evitarían sólo asegurando un buen desempeño. Los factores políticos impulsan y desequilibran los procesos de integración. Las consideraciones de corto plazo enfatizan las "buenas nuevas" de los beneficios de la integración - en especial la eliminación de los controles burocráticos. Los costos de la integración - en forma de construcción institucional y desarrollo de capacidades - se desestiman. Las inversiones institucionales requeridas para hacer que la integración funcione se postergan.

Analíticamente, esto representa un énfasis excesivo en la integración negativa en relación con la integración positiva. Las medidas de integración negativa, por ejemplo la remoción de barreras nacionales al comercio y la reducción de cargas administrativas a los negocios, permiten que los mercados funcionen con mayor eficiencia. Pero los mercados eficientes no operan en un vacío institucional. La integración negativa tiene que ser acompañada por medidas de integración positiva, para disponer de las capacidades adecuadas a la complejidad creciente de las tareas gerenciales de la integración. Tienen que establecerse nuevos marcos institucionales y regímenes regulatorios internacionales confiables que incluyan a todos los países participantes, para reemplazar los regímenes nacionales que están siendo desmantelados. Sin embargo, esto no significa que las responsabilidades nacionales simplemente serán asumidas por instituciones supranacionales. La administración de las políticas comunes también depende de intensos procesos de colaboración entre los gobiernos miembros. Para tomar sólo un ejemplo, la gerencia de una unión aduanera implica hacer que los

servicios aduanales nacionales trabajen en conjunto en un marco común de políticas y prácticas. No se trata de abolirlos y reemplazarlos por un sistema enteramente nuevo.

En la teoría, tanto como en la práctica, ha existido una inclinación a no considerar los problemas de adecuación de las capacidades gerenciales a las necesidades de la integración. El neofuncionalismo, la teoría-cum-doctrina que ha ejercido una influencia significativa en la integración europea, plantea la conveniencia de un proceso auto-equilibrado para la construcción de nuevas capacidades administrativas acordes con el incremento de las competencias de las políticas regionales. Aún cuando la correspondencia del neofuncionalismo con los hechos de la integración europea ha sido por lo menos errática, esta teoría gozó de cierta revitalización en la parte final de los años 80. Cuando la integración adquirió un nuevo auge y se acordaron mayores compromisos políticos, los argumentos neofuncionalistas fueron rehabilitados. Aparentemente, la integración europea pareció volver nuevamente a su cauce.

Pero los progresos a nivel político enmascararon una seria falla en las capacidades administrativas. Tal como se puso en evidencia hacia el fin de la era de Delors, la Unión Europea es un sistema subpotenciado. Sus alcances políticos exceden ampliamente a sus asideros administrativos. En los años 90 la Unión Europea había fracasado notoriamente en cuanto a desarrollar las capacidades requeridas para responder a las nuevas demandas surgidas en los años 80. Una vez que se consideró seriamente el proceso de satisfacer las nuevas aspiraciones, quedó claro que existía una amplia y potencialmente creciente brecha entre las capacidades gerenciales disponibles y la complejidad creciente de las tareas de la integración. De hecho, la Unión Europea tiene un déficit gerencial que actualmente requiere al menos tanta atención como el ampliamente discutido déficit democrático (Metcalf, 1992). El Comité Sutherland para la gerencia del mercado interno, que emitió un informe en 1992 poco antes de que hubiera debido completarse en su totalidad el proceso de implementación, propuso algunas soluciones para esta situación. Sin embargo, hoy el tema en discusión es si el mercado interno podrá ser plenamente instalado para 1999. La historia puede repetirse con la Unión Monetaria, en torno a la cual se está tomando conciencia de la enormidad de los cambios involucrados (Wildavsky y Zapico Goñi, 1993). La expansión hacia el este de la Unión Europea exacerbará lo que ya es una severa carencia en las capacidades gerenciales del sistema.

Para la integración regional en América del Sur, la experiencia europea contiene algunas serias advertencias acerca de qué evitar y algunas importantes lecciones acerca de qué hay que hacer. Como se señaló con anterioridad, la integración regional implica la gerencia del cambio en gran escala. Cada nueva iniciativa trae aparejado un desafío formidable. La combinación de varios cambios fundamentales puede amenazar con sobrecargar sistemas que tienen capacidades gerenciales limitadas para tareas rutinarias y que están especialmente mal equipados para manejar cambios complejos de gran envergadura.

La agenda para la reforma del Estado adaptativo

Aun cuando los retos que conlleva la incentivación de la administración para gerenciar la integración fuesen tomados con mayor seriedad, existiría el riesgo de que se prescriban soluciones equivocadas. Los problemas de gerencia que surgen aquí son significativamente diferentes de los que surgen en el contexto de las reformas de la gerencia pública en los niveles nacionales. Las diferencias pueden vincularse con dos distintas concepciones del Estado: el Estado de servicio y el Estado adaptativo. En el curso de la década pasada, numerosos países se embarcaron en la realización de reformas de la gerencia pública diseñadas para mejorar la eficiencia y la eficacia del Estado como proveedor de servicios. Las reformas de la gerencia en el contexto nacional tienen que ver básicamente con el mejoramiento de la gerencia operacional de los servicios públicos. El objetivo es tener organizaciones públicas menos hipertrofiadas y más ágiles. En este sentido, se pueden apreciar algunas tendencias dominantes. El énfasis se puso en la reducción del ámbito y de la gama de intervenciones

gubernamentales - haciendo retroceder las fronteras del Estado - mediante la privatización de algunos servicios públicos y la contratación externa del suministro de otros. La meta principal de la reforma fue la gestión de los servicios públicos, con el propósito de mejorar la eficiencia con la que un número menor de servicios deberían ser suministrados.

Estas no son las soluciones apropiadas para la integración regional, donde los problemas tienen mucho más que ver con el manejo de la interdependencia y los cambios de orientación. La reforma de la gerencia pública en el campo de la integración regional se refiere mucho más al desarrollo de las capacidades y a la construcción institucional. El principal objetivo es el diseño y la puesta en marcha de sistemas confiables de gestión de las políticas multinacionales. Más que eliminar los sistemas existentes, la tarea podría consistir en adaptarlos y fortalecerlos, y en ocasiones crear nuevos. Las capacidades y habilidades necesarias para manejar las cargas de trabajo generadas por la integración son, en importantes aspectos, diferentes de aquellas que se han tornado familiares en las iniciativas de reformas en los escenarios nacionales. Tal vez la mayor diferencia resida en que la agenda para la reforma se establece en un nivel internacional de redes de gerencia de organizaciones interdependientes, conjuntamente responsables de las políticas comunes, y no a nivel de la gerencia de organizaciones independientes, responsables de servicios específicos. De esto, en resumidas cuentas, es de lo que trata la gerencia de la integración.

Trayectorias de la integración y de las capacidades gerenciales

La integración europea es a menudo exhibida como un modelo para emular, si no para imitar, simplemente porque ha avanzado mucho más que otros experimentos de integración regional. Pero las lecciones que de ella se desprenden son muy difíciles de aplicar, no sólo porque las circunstancias difieren y los trasplantes institucionales activan mecanismos de rechazo, sino también por sus propias peculiaridades institucionales. El "modelo europeo" ha evadido siempre toda categorización convencional. Los problemas de ubicar este modelo en un marco comparativo dificultan el aprovechamiento de la riqueza de la experiencia europea.

Desde una perspectiva gerencial, la consideración de la Unión Europea como *sui generis* puede no representar una pérdida significativa para el análisis. La gerencia no es el punto fuerte de la integración europea. Nunca ha dejado de existir una apreciación crítica en relación con la eficiencia y la euroburocracia, independientemente de si ella se limita estrictamente a los trabajos de la Comisión Europea como institución que asume la principal responsabilidad gerencial, o si alude a aspectos más amplios, como el funcionamiento del sistema total para la formulación de las políticas europeas. Es preciso señalar, sin embargo, que estas críticas a menudo han estado mal dirigidas. La Comisión Europea es un conveniente chivo expiatorio para atribuirle fallas de las cuales con frecuencia son responsables los gobiernos nacionales.

En cualquier caso, tomar la Unión Europea como modelo es especialmente problemático. No está ya claro si el modelo europeo actual de integración sobrevivirá en el continente cuando se produzca la instalación de un mercado exportador. La actual Conferencia Inter-Gubernamental (IGC) tiene la tarea de investigar "la eficacia de los mecanismos y las instituciones de la Comunidad". Las instituciones y la asunción de políticas existentes están siendo cuestionadas y se están considerando alternativas. Muchas de estas alternativas han sido discutidas durante algún tiempo. Las propuestas en el sentido de una geometría diferente, una Europa con dos velocidades, una integración *à la carte*, entre otras, son soluciones específicas para las críticas comunes referidas a un patrón de integración excesivamente rígido y uniforme. Pero la IGC ha emprendido una revisión de la arquitectura institucional de la Unión Europea. El profesor Schmitter (1996) recientemente estableció un marco de referencia más amplio y de mayor utilidad para el análisis de las opciones estratégicas de gobierno, aplicable a la integración europea, y en principio, a las iniciativas comparables que tienen lugar en América del Sur.

Un importante tema emergente en todo este debate es el reclamo de una mayor flexibilidad en las formas de integración (CEPR, 1995). La razón explícita para explorar una integración más flexible es la de permitir mayor escogencia y libertad a los estados miembros en el campo de la integración, en lugar de insistir en la uniformidad. El motivo de fondo es evitar el ejercicio del veto por parte de los países individuales en relación con los nuevos pasos del proceso de integración. Extrañamente, parece que debe asumirse que la flexibilidad aliviará el peso de la tarea gerencial. Pero en la realidad es más probable que aumente o agrave el déficit gerencial en dos formas. En primer lugar, permitiendo la expansión de las competencias legales sin un aumento correlativo en las capacidades gerenciales. En segundo lugar, la mayor flexibilidad incrementa la complejidad del sistema a ser gerenciado al permitir a los países encarar y escoger en qué participarán, con lo que se requerirán sistemas administrativos de diferentes bases para diferentes campos de políticas.

Cualesquiera que sean los cambios que se realicen, inevitablemente tendrán que encararse los problemas significativos concernientes a la construcción de capacidades. La búsqueda de modalidades de integración más flexibles se asocia con un desplazamiento desde lo que ha sido visto durante largo tiempo como la visión ortodoxa de la integración europea, una visión que establece como meta final algo así como el Estado Federal de Europa. Las dificultades para la ratificación del Tratado de Maastricht por parte de varios estados miembros trajeron a colación las diferencias fundamentales de puntos de vistas acerca de la futura evolución de la Unión Europea que están siendo actualmente debatidas en la IGC. No obstante, como es habitual, el debate está siendo conducido sin la atención sistemática que reclaman las implicaciones gerenciales de las opciones en consideración.

A efectos de apreciar la significación del cambio de perspectiva que parece estar teniendo lugar, es útil retomar un análisis teórico más general de la integración y establecer una distinción entre dos trayectorias de integración: una trayectoria amalgamada y una trayectoria pluralística (Deutsch et al., 1968). Cada una de estas trayectorias tiene diferentes implicaciones para la gestión de gobierno y la gerencia europeas. La visión de un Estado Federal Europeo asume una trayectoria amalgamada. El proceso de amalgama requiere la mezcla de las administraciones de los estados miembros y un fortalecimiento sustancial de los recursos y de los poderes ejecutivos de la Comisión. Algunos podrán percibir esta tendencia como una asimilación más que como una mezcla. Una trayectoria pluralista no implica la mezcla o la formación de un Estado Federal único. Por el contrario, asume que los estados miembros conservan su autonomía y sus identidades individuales, y comparten responsabilidades para la gestión de las políticas comunes, en una estructura de gobierno pluralista. Una trayectoria pluralista requiere de redes flexibles en múltiples niveles entre las administraciones nacionales más que de controles firmes entre el centro y la periferia.

Una trayectoria pluralista coopta las administraciones nacionales - y subnacionales - en el proceso de integración regional en lugar de simplemente transferir responsabilidades mediante la fusión de organismos para constituir una administración central más grande y más fuerte. Mientras que el punto de vista convencional asume que la ruta hacia una mayor eficacia es otorgar responsabilidades para la gerencia operacional a un centro supranacional, la trayectoria pluralista apunta al fortalecimiento de las capacidades en redes de las administraciones nacionales y a un modelo descentralizado de gerencia de la integración para alcanzar los mejores resultados. En un marco pluralista, los gobiernos nacionales no sólo conservan sus responsabilidades gerenciales operacionales, sino que también se espera que tomen parte activa en la gerencia estratégica del sistema como un todo.

Los temores ampliamente difundidos según los cuales la integración implica la renuncia a la soberanía y la transferencia extensiva de la autoridad a un nivel supranacional pueden ser vistos como un corolario de la asunción de que la integración se ubica en una trayectoria de amalgama. En una trayectoria pluralista, la autoridad se encuentra más dispersa y el peso de la tarea gerencial sigue recayendo sustancialmente sobre las administraciones nacionales. Más que resistir a una pérdida gradual de independencia y de autoridad frente a un centro con poder creciente, las administraciones

nacionales comparten responsabilidades para la integración de la gerencia. Un modelo pluralista es congruente con el pensamiento gerencial más reciente acerca de cómo mejorar el desempeño a través de dos movimientos simultáneos: a) la descentralización de la gerencia operacional; y b) el fortalecimiento de la gerencia estratégica en el centro para mantener la coherencia. Dicho esto, es importante reconocer que un enfoque pluralista no está libre de complicaciones. La integración en una trayectoria pluralista genera diferentes clases de problemas gerenciales. La integración exitosa en una trayectoria pluralista depende de la comprensión de estos problemas y del desarrollo de capacidades gerenciales para manejarlos.

La dinámica de los sistemas pluralistas

Si la integración se inscribe en una trayectoria pluralista más que en una de amalgama, es importante comprender la dinámica de los sistemas pluralistas y sus problemas genéricos. El análisis que sigue se plantea dos propósitos. En primer lugar, ofrecer un marco de referencia general para la comparación y la interpretación del comportamiento y el desempeño de los sistemas pluralistas de integración regional. En segundo lugar, suministrar una base para identificar las clases de capacidades gerenciales que se necesitan para gerenciar la integración.

En términos generales, los sistemas pluralistas ocupan una posición intermedia en cuanto a la concentración de poderes entre sistemas unitarios e individuales. En los sistemas unitarios las decisiones importantes son tomadas centralmente en el nivel macro. En los sistemas individuales, la mayoría de las decisiones son tomadas por las organizaciones individuales en el nivel micro. En los sistemas pluralistas las decisiones importantes se toman en ambos niveles. Así como hay diferencias en la concentración de poderes, también hay diferencias cualitativas en los medios de coordinación predominantes que vinculan las partes del sistema para un efectivo funcionamiento como una totalidad. En los sistemas unitarios la autoridad central es el medio principal de coordinación. Independientemente del patrón de descentralización adoptado, en último término las partes del sistema se encuentran sujetas al control central. En los sistemas individualistas es el mercado y el sistema de precios quienes desempeñan la función de coordinación. El proceso tiene lugar sobre la base de la coadaptación de las partes del sistema entre sí. Los sistemas pluralistas confían en procesos de negociación multilateral como el principal medio de coordinación. Algunas negociaciones tienen lugar entre organizaciones individuales en el micro-nivel y algunas en el macro-nivel a través de organismos representativos que actúan en nombre de sus miembros en las negociaciones con los demás.

Es evidente que cualquier sistema real tiene probabilidades de adoptar algunas de las características de cada uno de los modelos analíticos expuestos. Tanto el modelo unitario como el modelo individualista siguen siendo relevantes, pero el argumento aquí es que el modelo pluralista es el fundamental para la comprensión de la dinámica de la integración regional. La confianza básica en las negociaciones multilaterales como método de coordinación significa que la eficacia de un proceso pluralista de integración regional depende ampliamente de la capacidad y de la voluntad de los gobiernos constituyentes para cooperar en la solución de los problemas comunes y la gestión de las políticas comunes. Lamentablemente no existe garantía en el sentido de que se llevarán a cabo las inversiones adecuadas en experticia técnica y en compromiso político. Por el contrario, la insuficiente inversión es un problema crónico. Los gobiernos actúan ya sea como ajenos al proceso, ya manifestando una auténtica subestimación de las necesidades en esta materia. En consecuencia, los sistemas pluralistas se encuentran típicamente subgerenciados. Carecen de capacidades adecuadas para orientar su desarrollo y tuercen su rumbo en respuesta a presiones externas en lugar de mantener un curso bien establecido. En razón de la diversidad de intereses, el consenso es difícil de lograr, el liderazgo es débil, los procesos de toma de decisiones colectivas tienen una legitimidad limitada y la implementación corre el riesgo de ser incompleta y poco confiable. Más aún, los gobiernos no son, por ellos mismos, autores unitarios del proceso de integración. Tienen problemas para mantener posiciones

de negociación coherentes porque diferentes ministerios y grupos de interés tienen diferentes objetivos y prioridades.

La tendencia general hacia el desarrollo de déficits gerenciales en los sistemas pluralistas tiene su origen en dos fuentes interrelacionadas. La primera es que las capacidades de negociación son principalmente engranadas para ser aplicadas en estrategias competitivas y en problemas distributivos. El éxito en las negociaciones es definido típicamente en términos de asignación, de ganancia o de pérdida - como si los participantes en el proceso de políticas estuvieran simplemente involucrados en un juego directo de suma cero. En las relaciones internacionales ésta es la asunción predominante e influye fuertemente el pensamiento y el comportamiento en el contexto de la integración regional. La segunda fuente de debilidad es que las posiciones de negociación son formuladas independientemente en el micro-nivel antes de iniciarse las negociaciones a nivel del sistema. La definición de la situación por parte de los negociadores y el margen de maniobra de que disponen están seriamente restringidos en razón de consideraciones nacionales. Sobre la base de estas asunciones, la adaptación de largo plazo del sistema como un todo se alcanza como resultado de estrategias de negociación determinadas independientemente a nivel micro. Los cambios de fondo son percibidos exclusivamente como el efecto acumulativo de los numerosos cambios en pequeña escala.

En circunstancias "normales" los sistemas pluralistas no funcionan aisladamente. Se establecen límites a los procesos de desintegración, en la medida en que las organizaciones constituyentes adhieren a un conjunto establecido de "reglas de juego" y desempeñan roles razonablemente bien definidos y mutuamente aceptados. Estos mecanismos contrarrestan las tendencias centrífugas y mantienen una precaria estabilidad aún si el desempeño del sistema es sub-óptimo. Las negociaciones basadas sobre fundamentos tan estrechos son, sin embargo, más o menos adecuadas para coordinar el cambio incremental en un entorno institucional estable. Pero no son en absoluto adecuadas para cumplir con la tarea de gerenciar la integración. Un ritmo más rápido de cambios, el incremento de las interdependencias, y en particular la emergencia de problemas estructurales, son todos elementos que ponen en evidencia las limitaciones subyacentes. La integración regional implica, y en parte estimula, todos estos elementos, y en razón de su falta de cohesión interna, los sistemas pluralistas están proclives a la desintegración ante ellos. Los cambios estructurales no pueden ser manejados en forma parcelada y en el nivel micro por organizaciones individuales. Ciertamente, los intentos por hacerlo tienen muchas probabilidades de generar dilemas insolubles y conflictos destructivos que lleven a un cambio constructivo. Un sistema subgerenciado a la deriva puede convertirse en un sistema turbulento ingerenciable (Emery y Trist, 1965; Metcalfe, 1974).

Tal como esto lo sugiere, la dificultad de negociar la integración regional está en que lo que habitualmente se da por hecho se convierte en el objeto del cambio. La tarea de la integración es revisar y reformar el marco de referencia institucional en el cual tienen lugar las negociaciones distributivas convencionales. El cambio de las reglas de juego requiere un patrón de negociaciones diferente a aquél que es apropiado en un escenario de reglas preexistentes. Igualmente, se requieren diferentes capacidades para hacer avanzar el proceso. La distinción entre cambio incremental y cambio estructural tiene una importancia crucial para comprender y para dirigir la integración regional en sistemas pluralistas. Mientras que los cambios incrementales se construyen en forma acumulativa sobre decisiones tomadas con anterioridad, los cambios estructurales constituyen rupturas con el pasado. Estos cambios implican transformaciones del marco de referencia institucional en el cual ocurren las actividades del nivel micro. De aquí su especial relevancia para el proceso de integración regional. Cualquier avance significativo en la integración regional implica una transformación estructural. Los cambios estructurales, tales como la reorganización de los regímenes de aduanas, la remoción de barreras no tarifarias para crear un mercado interno, la armonización de los estándares del entorno o el establecimiento de una unión monetaria, requieren de un enfoque gerencial específicamente diferente del habitual proceso gradual, paso a paso, que caracteriza a los sistemas pluralistas.

Se necesitan nuevas instituciones, nuevos procesos de políticas y nuevas capacidades gerenciales para manejar estas reorganizaciones complejas y de gran escala. La gestión del cambio estructural todavía depende de procesos de negociación interorganizacional. Pero el patrón de estas negociaciones difiere de los anteriormente descritos en tres grandes aspectos. En primer lugar, el foco inicial de la atención de la negociación se desplaza desde el micro al macro-nivel. La formulación de problemas y la definición de prioridades es una actividad conjunta en lugar de ser actividades que se realizan en forma separada previamente al inicio de las negociaciones. En segundo lugar, la modalidad dominante de negociación es cooperativa más que competitiva. En tercer lugar, la labor primaria de los negociadores es establecer procedimientos de acuerdo para la gestión de políticas comunes y para la resolución de problemas, sin anticipar resultados sustantivos. La principal conclusión es que en los sistemas pluralistas de integración regional, la complejidad creciente reclama la creación de una macro gerencia para dirigir el cambio estructural y reemplazar los métodos obsoletos de interacción regional (Metcalf, 1974; Haas, 1976).

Un proceso macrogerencial requiere instituciones y procedimientos aptos para mediar negociaciones cooperativas para la solución de problemas desde una perspectiva sistémica. Estas no son responsabilidades que pueden ser manejadas simplemente por una autoridad central. Es particularmente importante que las organizaciones representativas trabajen juntas para formular nuevos diseños institucionales, nuevos regímenes, nuevas asociaciones, nuevas modalidades de coordinación, y que trabajen en conjunto para desarrollarlos. Tales cambios toman tiempo y su dificultad particular radica en que ellos exigen una preparación cuidadosa y detallada, así como una coordinación atenta de la implementación de los mismos, que tiene lugar simultáneamente a lo largo de todo el sistema. La implementación exitosa reclama la participación de las organizaciones responsables de dicha implementación desde las etapas iniciales de la formulación de las políticas. Pero además de esto, el manejo del cambio estructural suministra experiencia y construye una experticia. Siendo así, los procesos macrogerenciales se desarrollan como procesos de aprendizaje interorganizacional que pueden mejorar la eficiencia con la cual se podrán conducir futuras iniciativas de integración regional.

Capital social: inversión en integración

La discusión anterior sobre la dinámica de los sistemas pluralistas suministra un diagnóstico de los problemas genéricos de la integración regional. Contrariamente a las explicaciones de la teoría neofuncionalista, no existe un proceso de construcción interna que correlacione las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración. Por el contrario, los déficits de gerencia persistirán y se tornarán más graves a menos que se emprendan acciones deliberadas para construir las capacidades apropiadas. Si la interdependencia se incrementa, si el ritmo del cambio se acelera y, sobre todo, si los cambios estructurales se hacen más frecuentes y no se cuenta con las capacidades macrogerenciales requeridas, el resultado será una desintegración no controlada en lugar de una integración deliberadamente dirigida. Para evitar lo primero e incrementar la posibilidad de lo segundo, es esencial la realización de nuevas inversiones en capacidades para la integración. Estas capacidades pueden ser concebidas adecuadamente como el resultado de inversiones en "capital social" (Coleman, 1990).

Al igual que en lo que concierne al capital físico y humano, las inversiones en capital social están diseñadas para mejorar el desempeño en el largo plazo. El capital físico y el capital humano son conceptos bien comprendidos. Las inversiones en capital físico, el sostén de los avances tecnológicos y el capital humano, darle a la gente nuevos conocimientos y habilidades, son todas formas ampliamente aceptadas de mejorar el desempeño y de elevar la productividad. Junto con esto, se aprecia un creciente reconocimiento de la importancia del capital social, que consiste en inversiones que mejoran el funcionamiento de las organizaciones o de sistemas sociales más amplios, mediante el aumento de su confiabilidad y adaptabilidad. Las inversiones en capital social fortalecen los vínculos entre los

individuos y las organizaciones. El capital social es un activo sistémico. La confianza mutua, que es una de las manifestaciones más importantes de la inversión en capital social, tiene un impacto importante sobre el desempeño de un sistema a través de sus efectos sobre el comportamiento de los individuos. "Un grupo cuyos miembros sostienen la credibilidad de la organización y manifiestan mutua confianza, será capaz de cumplir mucho más que un grupo comparable en el que faltan estos sentimientos" (Coleman, 1990, 304).

El capital social estimula el trabajo de equipo. Las inversiones en capital social mejoran la productividad porque ellas hacen que los sistemas sociales sean menos proclives a cometer fallas y errores costosos, y que estén más capacitados para responder de manera flexible a los cambios y a los eventos inesperados. Una fundación de mutua confianza fortalece los vínculos integrativos entre las partes de un sistema y estimula la productividad y el desempeño. Fukuyama (1995) recientemente pensó aplicar este concepto para explicar las diferencias en los desempeños económicos nacionales. Este autor trata la confianza como una variable culturalmente determinada, que permite o impide el crecimiento de grandes negocios y de firmes redes comerciales. La confianza estimula la integración y reduce los costos de transacción. Culturas de alta confianza como las de Japón o Alemania proveen condiciones más fecundas para el mejoramiento del desempeño económico que las culturas de baja confianza como las de China o Gran Bretaña. Mientras que su análisis destaca la importancia del capital social para el desempeño económico, el énfasis en la herencia cultural es una limitante severa. Más aún, la confianza no es sólo una característica cultural, sino que también se enraiza en la creencia en la capacidad del sistema para resolver problemas.

Una línea de aproximación más promisoría desde la perspectiva de la integración regional es percibir el capital social como un conjunto de inversiones deliberadas en infraestructura organizacional, que estimula las capacidades para la solución de problemas y promueve el trabajo en equipo. Son estas inversiones en la creación de relaciones organizacionales e interorganizacionales las que se requieren para los procesos macrogerenciales que tienen un papel crucial que desempeñar en cuanto a asegurar la eficacia de la integración. El desarrollo de estas capacidades demanda un diseño deliberado de políticas. Dada la dinámica característica de los sistemas pluralistas, es muy poco probable que ellos resulten de un accidente histórico. Aparte de todo, las inversiones institucionales en capital social son por su naturaleza bienes públicos. Por más claras que estén las necesidades o las demandas de estos bienes, siempre se presentarán problemas por causa de la inadecuación o la distorsión de los incentivos para cooperar en la producción de los mismos.

Capacidades para gerenciar la integración

La parte final de este documento propone cuatro formas en las cuales las inversiones en capital social pueden fortalecer la infraestructura institucional para gerenciar la integración:

- 1.- Diseño de regímenes
- 2.- Desarrollo de asociaciones
- 3.- Fortalecimiento de la coordinación
- 4.- Gestión del cambio

1.- El diseño de regímenes

Una trayectoria de amalgama implica transferencias de soberanía hacia el centro y la construcción de relaciones principal/agente entre el centro y la periferia. La gestión de las políticas comunes es asumida por las burocracias convencionales. En contraste, la trayectoria pluralista requiere del diseño de regímenes, sobre la base de redes organizacionales, más flexibles y adaptables que los arreglos basados en la fusión de sistemas administrativos. En la Unión Europea, el desplazamiento al "nuevo enfoque", hacia la armonización técnica a través del reconocimiento mutuo de estándares de

productos, es un buen ejemplo de la forma en que pueden establecerse regímenes descentralizados (al igual que una buena ilustración de algunas de las dificultades que se presentan).

El concepto de régimen es utilizado aquí en una forma más específica que la que habitualmente se utiliza en las relaciones internacionales, aunque sigue siendo cierto el sentido general de un régimen como facilitando una "gestión de gobierno sin gobierno" (Rosenau y Czempiel, 1992). Un régimen es definido habitualmente como un conjunto de valores, normas, principios y prácticas que guían y gobiernan el comportamiento de los actores nacionales en un contexto internacional. En el contexto de la integración regional, la confiabilidad de un régimen se convierte en un factor esencial. Debe haber confianza en que las normas políticas habrán de ser consistentemente interpretadas y aplicadas. La integración institucional, al igual que la cultural, es importante para hacer que los regímenes regulatorios internacionales funcionen. Con este fin, deben asignarse responsabilidades para interpretar y aplicar las políticas a un conjunto definido de organizaciones, en lugar de ser simplemente aceptadas como vagas responsabilidades gubernamentales. Si, por ejemplo, debe garantizarse la seguridad de la producción de bienes eléctricos o farmacéuticos, es imprescindible establecer una clara división del trabajo entre las organizaciones involucradas. En parte, ésta es una forma de asegurar que se cumple con un requisito de experticia técnica para el chequeo de nuevos productos. En parte, obliga a establecer relaciones de trabajo entre las organizaciones específicas involucradas, con el propósito de evitar duplicaciones innecesarias y fomentar la confianza mutua.

Los regímenes, en tanto redes organizacionales consistentes en numerosas organizaciones, no emergen espontáneamente. Tienen que ser diseñados. Se necesita un "mapa organizacional" en el que se definan las organizaciones que constituyen el régimen y las relaciones que mantienen entre ellas. Sobre la base de un mapa de este tipo, toda debilidad o falla puede ser identificada y corregida antes de que ocurran fracasos o que surjan malentendidos causados por asunciones inadecuadas acerca de "quién hace qué".

2.- El desarrollo de asociaciones

Aún cuando la estructura global de un régimen se encuentre claramente definida y bien comprendida, debe realizarse un arduo trabajo para cubrir todos los detalles. Asumiendo que las organizaciones individuales en una red saben qué hacer y tienen las capacidades para desempeñar las tareas asignadas, ellas deben todavía superar los obstáculos institucionales y culturales que conlleva el trabajo en conjunto. Cuando las organizaciones tienen que cooperar a través de las fronteras nacionales es preciso tener especial cuidado para asegurar que ellas han estimado correctamente las múltiples posibilidades que existen de que surjan mutuos malentendidos. Las relaciones de trabajo tienen que desplegarse sobre una base de mutua confianza.

Una estrategia genérica para la cooperación interorganizacional es definir a las organizaciones como socios en un régimen. La asociación no es una idea nueva en la administración pública. La retórica de la asociación ha sido a menudo utilizada para legitimar formas alternativas a la jerarquía. Pero las asociaciones no consisten sólo en relaciones voluntarias no jerárquicas. Una gama de opciones está a disposición. Al escoger algunas entre ellas y al combinarlas en regímenes, debe prestarse atención a las implicaciones organizacionales específicas y a los requerimientos de gerencia de los diferentes tipos de asociaciones (Metcalf, 1981). Por ejemplo, una asociación principal /agente deja las riendas del poder en manos del principal, mientras que una asociación comprador/proveedor se basa en intercambios más que en la autoridad jerárquica. Con frecuencia los regímenes requieren del desarrollo de relaciones clientelares profesionales, así como también asociaciones multilaterales entre profesionales. La posibilidad de combinación de diferentes tipos de asociaciones en la construcción de regímenes es una fuente importante de flexibilidad en la gerencia de la integración. No hay razones para suponer que todos los regímenes deberían tener la misma configuración o que ellos deberían siquiera emplear los mismos tipos de asociaciones. La disponibilidad de una gama ampliamente

inexplorada de opciones sugiere la necesidad de un abordaje de contingencia para el diseño de regímenes y el desarrollo de asociaciones en su seno.

3.- Fortalecimiento de la coordinación

Si las asociaciones son los ladrillos en la construcción de los regímenes, es su coordinación la que los une entre sí. Las debilidades en la coordinación interinstitucional constituyen una de las principales fuentes de déficits en los sistemas pluralistas y en la integración regional en particular. Pero los intentos convencionales para mejorar la coordinación a menudo han tenido efectos opuestos a los esperados. Estos intentos confían demasiado en la imposición de alguna forma de control central. Las culturas nacionales de administración pública sienten con frecuencia una marcada incomodidad ante la idea de una "coordinación sin coordinador". En la integración regional los intentos para imponer una coordinación central pueden tornarse fácilmente contraproducentes. Un enfoque alternativo a la coordinación - congruente con una trayectoria pluralista - conceptualiza la coordinación como un equipo organizacional. Las organizaciones en un régimen o los ministerios en un gobierno nacional deben trabajar juntos en áreas de interdependencia, en tanto que permanecen libres para actuar independientemente en su propia esfera de competencia. La escala que se presenta resume las capacidades necesarias para una coordinación interorganizacional progresivamente más estrecha. Desplazándose desde la base hacia el vértice, cada nivel sucesivo de coordinación depende del de arriba y agrega algo nuevo a los que se encuentran por debajo. Esta escala puede ser utilizada como una medida en comparaciones transversales de gobiernos nacionales en regímenes internacionales. O puede ser utilizada como una herramienta de diagnóstico para identificar fuentes específicas de fallas de coordinación. Una vez que los problemas de coordinación adquieren una dimensión internacional, aún niveles aparentemente modestos de coordinación son difíciles de lograr. Por ejemplo, el nivel 4 - hablando con una sola voz (o evitando la expresión pública de puntos de vista divergentes) - no puede garantizarse en modo alguno cuando los procesos de comunicación y de consulta a través de las fronteras se encuentran comprometidos.

Escala de coordinación de política (adaptado de Metcalfe, 1994)

9. Estableciendo prioridades gubernamentales
8. Estableciendo parámetros comunes
7. Arbitraje de conflictos organizacionales
6. Mediación y conciliación
5. Búsqueda del consenso sobre políticas (gerencia del conflicto)
4. Evitar divergencias de políticas (Hablar con una sola voz)
3. Consultas entre organizaciones (Feedback)
2. Intercambio de información entre organizaciones (Comunicación)
1. Las organizaciones se manejan independientemente en sus jurisdicciones

La provisión de mediación y aún de arbitraje en el caso de disputas exige una aceptación muy firme de los procedimientos para la gerencia de los conflictos. Esto es notoriamente difícil de lograr en el escenario internacional, donde las disputas se intensifican con tanta facilidad. El establecimiento de la infraestructura para una efectiva coordinación podría tener el doble beneficio de ofrecer modalidades alternativas para la resolución de disputas a niveles inferiores de coordinación y hacer el arbitraje más aceptable en virtud del hecho de que las partes en disputa sólo raramente recurren a él, luego de haber agotado otros métodos.

4.- La gerencia del cambio

La implementación de uno o de todos los cambios reseñados en las secciones previas depende de la adecuación de capacidades de otra clase: capacidades para gerenciar el cambio. El diseño y la construcción de regímenes, el desarrollo de asociaciones para hacerlos trabajar a nivel de la base, el fortalecimiento de la coordinación, todo esto requiere una preparación cuidadosa y una sensible gerencia del cambio. Esto plantea un severo y difícil reto en cuanto a las capacidades para gerenciar la integración regional. Existe un delicado balance que debe ser observado entre el mantenimiento del ímpetu para el cambio y la capacidad de responder a los temores y a las ansiedades de quienes se encuentran involucrados en el proceso. El fracaso en conservar un adecuado equilibrio hace que se torne dificultosa la creación de un clima de mutua confianza y de aceptación de la necesidad del cambio en futuras ocasiones.

En cierto sentido, éste es un terreno familiar. Se conoce mucho acerca de los aspectos básicos de la planificación y de la gerencia del cambio. Pero la mayor parte de lo que se sabe proviene de la experiencia del sector privado. Es cierto que existe todo un cuerpo de experiencia del sector público que muestra algunas de las habilidades que se necesitan. Sin embargo, la gerencia del cambio en el gobierno sigue el patrón de la reforma de la gerencia pública y se refiere en gran medida a la reforma del Estado de servicios. Por consiguiente, se aprecia un fuerte énfasis en la gerencia operacional en un contexto nacional específico. En consecuencia, se centra en la gerencia del cambio en organizaciones individuales y no se puede transferir directamente al contexto interorganizacional e internacional de la integración regional. Es particularmente importante agregar que la gerencia del cambio a nivel macro plantea alternativas y problemas que no tienen contrapartidas reales en el ámbito empresarial. Los gobiernos involucrados en la integración regional no tienen otra alternativa que explorar y aprender de su propia experiencia.

Conclusiones: el rol del centro

El desarrollo de las capacidades para la gerencia de la integración regional, de acuerdo con los lineamientos establecidos con anterioridad, tiene algunas implicaciones particularmente importantes para el rol de las instituciones integradoras en el centro. A menudo, como es el caso de la Comisión Europea, éstas llegan a ser percibidas como rivales por los gobiernos nacionales - no sin cierta justificación. Las implicaciones de este rol se refieren a que es probablemente contraproducente que el centro se involucre profundamente en las tareas de gerencia operacional del Estado de servicios, en detrimento de la construcción de las capacidades adaptativas. El análisis realizado sugiere una forma diferente de definir el rol del centro, que enfatiza la complementariedad más que la competencia.

A efectos de desarrollar la clase de infraestructura institucional requerida por una trayectoria pluralista de integración es de utilidad conceptualizar el rol del centro como el de una organización de redes (Metcalf, 1995). En lugar de procurar centralizar la autoridad y extender su propio control ejecutivo, una organización de redes se empeña en crear las condiciones de confianza en las cuales se harán posibles las inversiones en capital social requeridas para gerenciar la integración, por parte de los gobiernos nacionales involucrados.

Una organización de redes se convierte en una fuente de experticia al diseñar y desarrollar las capacidades macrogerenciales que permiten que los gobiernos participantes en la integración regional se comprometan en la gestión del cambio estructural.

Bibliografía

- CEPR (1995) Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe. (London: Centre for Economic Policy Research).
- COLEMAN, James S. (1990) Foundations of Social Theory: Harvard University Press, Cambridge Ma.
- DROR, Yehezkel (1994) The Capacity to Govern, Report to the Club of Rome.

- DEUTSCH, Karl W., Sidney A. BURRELL, Robert A. KANN, Maurice LEE Jr., Martin LICHTERMAN, Raymond E. LINDGREN, Francis L. LOEWENHEIM, Richard W. VAN WAGENEN (1968) Political Community and the North Atlantic Area (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- EMERY, Fred E. and TRIST, Eric L. (1965) "The Causal Texture of Organizational Environments," Human Relations 18, 1965: 21-32.
- FUKUYAMA, Francis (1995) Trust, Hamish Hamilton, London.
- HAAS, Ernst B. (1976) "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", International Organization, 30 (2).
- METCALFE, Les (1974) "Systems Models, Economic Models and the Causal Texture of Organizational Environments: An Approach to Macro-Organization Theory", Human Relations, vol. 27 (7), 1974: 639-663.
- METCALFE, Les (1981) "Designing Precarious Partnerships", en Paul C. Nystrom and William H. Starbuck eds., Handbook of Organizational Design (Oxford University Press, vol. 1, 1981: 503-530).
- METCALFE, Les (1992) "After 1992: Can the Commission Manage Europe?," Australian Journal of Public Administration, 51(1), March 1992:117-130.
- METCALFE, Les (1994) "International Policy Co-ordination and Public Management Reform", International Review of Administrative Sciences, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage, vol. 60, 1994: 271-290.
- METCALFE, Les (1995) "La Comisión Europea como un organización-red", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Número 4, Septiembre/Diciembre 1995, pp. 25-36.
- ROSENAU, James N. and CZEMPIEL, Ernst-Otto, eds. (1992) Governance without Government: Order and Change in World Politics (Cambridge: University Press).
- SCHMITTER, Philippe C. (1996) "Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts", Governance in the European Union (Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck, eds.), Sage Publications, London, pp. 121-165.
- SUTHERLAND, Peter (1992) The Internal Market after 1992: Meeting the Challenge. Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of the Internal Market.
- WILDAVSKY, Aaron and ZAPICO GOÑI, Eduardo, eds. (1993) National Budgeting for Economic and Monetary Union, European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht: Martinus Nijhoff Publishers.