Nº 12, Octrubre 1998

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia.

Heinz R. Sonntag
Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI
» resumen » abstract » texto completo

Jordi Borja
Ciudadanía y espacio público
» resumen » abstract » texto completo

Gerald E. Caiden - Naomi J. Caiden
Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público
» resumen » abstract » texto completo

Andrew Nickson
Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina
» resumen » abstract » texto completo

Luciano Antonio Prates Junqueira
Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad
» resumen » abstract » texto completo

Luis Verdesoto Custode
Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano
» resumen » abstract » texto completo

Giancarlo Rolla - Eleonora Ceccherini
Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración
» resumen » abstract » texto completo

Joseph E. Stiglitz
Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington

Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 12 (Oct. 1998). Caracas.

Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI *

Heinz R. Sonntag

Sobre la democracia y su gobernabilidad

Desde su surgimiento durante los siglos del Iluminismo y de las revoluciones burguesas, especialmente desde finales del siglo XIX en adelante, la teoría moderna de la democracia tiene entre sus presupuestos implícitos o explícitos un cierto grado de igualdad y equidad materiales para que los *ciudadanos* puedan ser realmente tales, esto es: participar activa y conscientemente en la *res publica*, como decían los Romanos: igualdad en el sentido de que todos tienen sus necesidades materiales e inmateriales básicas satisfechas, y equidad en el sentido de tener las mismas o al menos muy similares oportunidades de acceso tanto a lo sustantivo de la democracia, o sea, los derechos humanos en lo político, como al saber y a la información que deben tener. Ello obviamente no significa que todos seamos iguales en todo o que deba imperar una equidad total. Quiere enfatizar más bien la permanente existencia de una potencial contradicción: en la medida en que las dos condiciones no estén cumplidas, la democracia carece de un elemento legitimador, lo cual incluso puede llevar a constituir una amenaza para su permanencia. Lo que puede agudizar la contradicción es el hecho de que el funcionamiento del orden socioeconómico de las economías de mercado o capitalistas tiende, para decir lo menos, a no producir y reproducir la igualdad y la equidad, mucho más todavía cuando nos encontramos en este capitalismo particular que es el del subdesarrollo, en un momento especial que es su situación problemática en el marco de la crisis del sistema histórico-social actual.

Igualdad y libertad como elementos definitorios de la ciudadanía, en este sentido, no solamente son conceptos que se retroalimentan en la propia teoría, sino que refieren también a las situaciones concretas del mundo-de-vida de los seres humanos. En esta perspectiva, el régimen democrático de una sociedad está indisolublemente ligado a la existencia de un cierto grado de bienestar material para todos sus miembros, generado por un adecuado funcionamiento de su economía.

Ahora bien, la *gobernabilidad*, así a secas, es un concepto que hace referencia a un conjunto de condiciones "técnicas" del sistema político que media entre la sociedad y el Estado: un poder ejecutivo con un proyecto (malo o bueno) para el presente y futuro y con capacidad de articular canales para tomar decisiones, una burocracia que sabe traducirlas mediante el empleo de las reglas de la *racionalidad formal* que la caracterizan, una fuerza pública que (a) protege el territorio para asegurar la seguridad externa y (b) ejerce el monopolio del uso de la violencia para garantizar la seguridad interna. Como se podrá apreciar, la gobernabilidad no está condicionada a que el sistema político sea una democracia; en América Latina tenemos amplios ejemplos de sociedades que durante décadas fueron gobernadas por dictaduras militares o cívico-militares, la última vez en la mayoría de los países desde mediados y finales de los años 60 (y antes – recuérdese Guatemala desde 1954) hasta mediados y fines de los 80, lo cual demuestra que son gobernables. La gobernabilidad *democrática* implica, además de las condiciones técnicas, el control del poder ejecutivo por el legislativo y de este último por los ciudadanos, la posibilidad de la alternación de los que conforman los poderes ejecutivo y legislativo, por ende necesariamente la realización periódica de elecciones y eventualmente la existencia de otras formas de participación como referenda y plebiscitos, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales, la conciencia colectiva en torno a la necesidad de la existencia simultánea de reglas *formales* y condiciones *sustantivas*, esto es: las condiciones materiales de igualdad y equidad aludidas antes, la adecuación entre medios y fines en el ejercicio de la violencia física por parte del Estado, etc.

(*) Una versión muy preliminar del presente ensayo (en cuyo carácter ensayístico me es importante insistir) la presenté en el II Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, realizado en octubre de 1997 en la Isla de Margarita/Venezuela. Esta versión, tampoco muy final que digamos, muestra a los que escucharon la primera los pocos avances que he hecho, básicamente porque los principios éticos sobre los que se basan mis argumentos siguen siendo los mismos.

Cada sociedad tiene sus propias condiciones de gobernabilidad democrática. Las sociedades de nuestra región han exhibido frecuentemente, cuando en ellas el régimen político ha sido democrático, severos déficits en cuanto a las condiciones no técnicas de la gobernabilidad democrática, y todavía los presentan, lo cual hace que la amenaza a su legitimación sea particularmente permanente y significativa.

Ello se ha hecho otra vez visible durante lo que se ha llamado **la paradoja de la década perdida** para el desarrollo de América Latina y el Caribe: la coincidencia de una ola democratizadora con la peor crisis económica en toda su historia, incluidas las repercusiones (que volvieron la paradoja aun más dramática) en cuanto al empobrecimiento de las mayorías populares e incluso de segmentos de los sectores medios y el subsiguiente deterioro de las condiciones materiales de vida. La democratización política de las sociedades tampoco tiene parangón en su evolución desde el logro de la Independencia en adelante. Fue adquiriendo dos formas. Una consistió en el restablecimiento de la democracia, a través de mecanismos y acontecimientos diversos, en los países en los que había sido eliminada desde 1954 (Guatemala), 1964 (Brasil) hasta 1976 (Argentina) y que constituyeron la gran mayoría. La otra forma fue el intento de "democratizar la democracia" en los cinco países en los que había sobrevivido: Colombia, Costa Rica, México, República Dominicana y Venezuela.

Este proceso de redemocratización estuvo influenciado al comienzo, en algunas sociedades más y en otras menos, por una curiosa contradicción: muchos de los que lo encabezaron o le sirvieron de *intelectuales orgánicos* insistieron durante bastante tiempo en la necesidad de reforzar lo formal de la democracia, dejando de lado las condiciones sociales. Ello se explicaba parcialmente por la ambigüedad que una parte de las fuerzas sociales y políticas habían exhibido frente a lo que a menudo llamaban despectivamente "la democracia burguesa", pero también por los déficits en la constitucionalidad e institucionalidad que antes mencionamos. Aceptar la democracia implicaba entonces para dichas fuerzas reconocer la necesidad de la existencia de sus formas, pero las obligaba al mismo tiempo a obviar los déficits. De ahí el énfasis en lo formal, el cual está cediendo su lugar crecientemente a la conciencia de que la amenaza, por la ausencia de las condiciones materiales de igualdad y equidad, es cada vez mayor, habiendo engendrado ya el célebre fenómeno de la *democracia delegativa*, una forma especialmente perversa del ejercicio de la gobernabilidad democrática y simbolizada en figuras como Color de Mello en Brasil, Menem en Argentina, Fujimori en el Perú y Carlos Andrés Pérez en Venezuela.

Sobre la globalización

Cuando hoy se discute sobre los tópicos que conforman el título de este ensayo, los participantes en el debate tienen a menudo ideas muy diferentes del significado de los conceptos que van a manejar. Veamos un ejemplo: la globalización tiene al menos dos referentes. Uno es el llamado *pensamiento único*, o sea, aquella mezcla de neoclacisismo económico y neoconservadurismo político a la que se refiere el término de **neoliberalismo.** Este visualiza la globalización como un todopoderoso proceso tecnológico, económico, social, político y cultural que transforma la esencia misma del sistema social vigente: el capitalismo, es irresistible e irreversible, se autorregula (en el sentido de no depender de decisiones y escogencias de actores) y marca su victoria final, por cuanto la única vía de sobrevivir para todas las sociedades es amoldarse a él. El otro referente es la sociología histórica que ve en la globalización, por un lado, la expresión contemporánea de la mundialización, tendencia inherente al capitalismo desde que nació hace 500 años, y, por la otra, una etapa más en un ya largo proceso de crisis, iniciado a finales de los sesenta/comienzos de los setenta, con numerosos altibajos coyunturales cuya tendencia general, sin embargo, apunta hacia su progresivo agravamiento.

Los actuales profetas de la globalización pertenecientes al pensamiento único se olvidan que desde que se inició en los albores del "largo siglo XVI" (F. Braudel) entre 1450 y 1650, el capitalismo ha sido un sistema económico tendencialmente mundial. Como es sabido su implantación en Europa

Occidental estuvo acompañada y condicionada por la apertura de lazos comerciales con otras economías-mundo existentes, luego por la expansión territorial de las sociedades en las que surgió endógenamente, primero desde Portugal y España hacia las islas del Atlántico frente a la península ibérica, después al norte y al oeste de Africa y luego a lo que a la postre se llamaría América Latina. En siglos posteriores de otros países (especialmente Inglaterra y los Países Bajos) hacia Asia, Oceanía y el resto de Africa, hasta que, a finales del siglo XIX, se había extendido al mundo entero, habiendo absorbido las economías-mundo o civilizaciones o sistemas históricos previamente existentes, destruyendo sus modos de funcionamiento y poniéndolos a su servicio como periferia y conformando un sistema único de división internacional del trabajo, no estático sino dinámico y por ende capaz de modificarse con los sucesivos cambios tecno-económicos. Cabe subrayar dos características de tal sistema. Una la comparte con otras economías-mundo antes de él (las de la antigüedad, las africanas, la china, la japonesa, la maya, la inca, etc.): funciona sobre la base de la división entre un centro, una periferia y una semiperiferia. La otra es particular: es único como economía y múltiple como sistema de Estados, esto es, parece tener la necesidad de que su evolución – su proceso de acumulación de capital – se realice en unidades sociopolíticas separadas, los Estados-nación. Si vale una prueba "negativa": todos los intentos de unificar políticamente el sistema inter-Estados mediante la constitución de imperios han fracasado, desde Carlos V pasando por Napoleón I hasta el nazi-fascismo; lo que ocurre en el interior del sistema inter-Estados es una lucha permanente, por largos períodos indefinida, por la hegemonía.

La mundialización fue entonces un proceso continuo que aconteció a veces en forma acelerada, otras lentamente, siempre en ciclos, como el capitalismo mismo. Los economistas clásicos de finales del siglo XVIII y comienzos del XIX lo vieron así; no en vano el libro principal de Adam Smith se llama *La riqueza de las naciones* y David Ricardo inventó una teoría del comercio internacional llamada *de las ventajas comparativas*. Marx y Engels escribieron hace exactamente 150 años en el *Manifiesto Comunista*: "Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía dio un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos los países. Con gran sentimiento ha quitado a la industria su base nacional. Las antiguas industrias han sido destruidas y están destruyéndose continuamente. Son suplantadas por nuevas industrias, cuya introducción se convierte en cuestión vital para todas las naciones civilizadas, por industrias que ya no emplean materias primas indígenas, sino materias primas venidas de las más lejanas regiones del mundo, y cuyos productos no sólo se consumen en el propio país, sino en todas partes del globo. ... En lugar del antiguo aislamiento de las regiones y naciones que se bastaban a sí mismas, se establece un intercambio universal, una interdependencia universal de las naciones. Y esto se refiere tanto a la producción material como a la producción intelectual."

Esto es, acontecieron transformaciones y mutaciones cuantitativas y cualitativas en cada fase de la mundialización del sistema histórico, las cuales cambiaron cada vez, con mayor o menor fuerza, la fisonomía del sistema. Todas las aceleraciones y desaceleraciones fueron multicausales, además de ser manifestaciones de la *relación-capital* a nivel global, pero siempre estuvieron fuertemente influenciadas por los cambios tecnológicos: mientras más intensivamente éstos ocurrían, más se acentuaba la mundialización. Igualmente es notorio que cada una de las olas globalizadoras se fundamentaba económicamente en una mercancía o también en un adelanto tecnológico, razón por la cual se puede hablar de la globalización del algodón y la del ferrocarril, entre otras.

Por otro lado, las voces que proclaman que estamos viviendo con la globalización tiempos de crisis son numerosas y múltiples. Provienen de los más diversos actores colectivos y de analistas de cualquier color político-ideológico. Hacen referencia a una serie de cambios y transformaciones que han venido produciéndose a lo largo de los últimos – digamos – 25 años en prácticamente todos los órdenes de la vida del actual sistema histórico y de las sociedades que a él pertenecen: todas. Los ecos de tales voces se escuchan en las percepciones de las gentes, tal y como se reflejan en los sondeos de

opinión pública: grandes mayorías manifiestan que sus condiciones de vida hoy día son peores que en el pasado reciente y que sus visiones del futuro no incluyen la esperanza de que la situación mejore a corto o mediano plazo, ni para ellas ni para sus descendientes.

Tan frecuente es el uso de la palabra crisis que se ha hablado de la *inflación* que ha sufrido. En efecto, los discursos domingueros de políticos y estadistas, los estudios de economistas y sociólogos, los análisis de críticos de la cultura y ensayistas, las reflexiones de escritores y científicos naturales hacen todos ellos referencia a la crisis. En consecuencia, nunca queda claro el sentido que tiene el término en el concierto que lo tiene como *leitmotiv*, amén de la incapacidad de unos o falta de voluntad de otros para darle una clara definición: crisis es cualquier empeoramiento a cualquier escala de las cosas en cualquiera de sus marchas cíclicas.

Indicaré entonces qué es lo que entiendo por crisis. En la tradición de la sociología histórica y siguiendo en especial a Immanuel Wallerstein, entiendo que la crisis se refiere a una circunstancia rara, marcada por el hecho de que un sistema histórico-social ha evolucionado hasta tal punto que el efecto acumulativo de sus contradicciones le hace imposible resolver sus dilemas mediante ajustes en sus patrones institucionales normales. Esto es: cada sistema histórico-social nace, es desde el inicio intrínsecamente contradictorio, desarrolla sobre su marcha una armazón institucional que es capaz de solucionar tales contradicciones y de adaptarse a los cambios que el propio sistema engendra, evoluciona hasta llegar al máximo de sus capacidades (tecnológicas, económicas, culturales, políticas) y empieza a declinar. Llegado a este momento, la muerte del sistema histórico existente es segura (aunque no lo es el lapso del proceso de morir), razón por la cual los que viven en él se encuentran con una elección histórica real: cuál es el nuevo sistema histórico que quieren construir o crear.

Como se podrá apreciar este concepto de crisis no es históricamente asmático ni miope. Remite al hecho de que las crisis son acontecimientos nada frecuentes y que, tal y como lo indica la palabra griega en la que el concepto está etimológicamente enraizado, encierra siempre la muerte y la oportunidad. En este sentido, la crisis es un proceso de transición de un sistema histórico a otro. Ciertamente, tal transición dura bastante tiempo y es además cíclica: no es un proceso lineal de deterioro y de hundimiento, sino discontinuo de períodos de recuperación y empeoramiento, en los cuales este último es la tendencia dominante en el largo plazo.

Pienso que el sistema histórico actual está viviendo una crisis de esta naturaleza. Se ha iniciado en la década de los setenta cuando llegó a su final la más intensa expansión cuantitativa y cualitativa de dicho sistema, ha tenido épocas de recuperación mas ha dominado la tendencia a un mayor deterioro, se ha extendido durante los años ochenta y continuado durante lo que va de los noventa, y muestra síntomas que indican que seguirá. Los cambios y transformaciones que ha acarreado – y está acarreando día tras día – muestran efectivamente tres elementos: uno, que la armazón socio-institucional es crecientemente incapaz de resolver las contradicciones y dilemas que el sistema produce, pese a todas las *políticas de ajuste estructural* y *políticas sociales compensatorias* que se inventen; dos, que afecta a las distintas sociedades de manera diferente y desigual; y tres, que se están abriendo lenta y paulatinamente caminos para ir construyendo y creando un nuevo sistema, aunque sea por ahora sólo a nivel de las representaciones sociales de numerosos actores.

Claro está que esta crisis de transición se manifiesta en cada sociedad de acuerdo con las particularidades que ella tiene, en medio de su pertenencia al sistema histórico vigente y de los subsiguientes rasgos que comparte con todas las demás sociedades. Incluso, grupos de sociedades formados a través de la historia pueden poseer características comunes, las cuales los diferencian de otros grupos de sociedades. Es el caso de América Latina y el Caribe, por aquello de los dos rasgos que marcan su *diferentia specifica* con respecto, por ejemplo, al ámbito anglosajón o alemán: el *mestizaje* y el *idioma*.

Lo anterior me obliga a declarar que los tiempos de *globalización* y, de paso, del *posmodernismo*, son los tiempos de la crisis y que tanto la primera como el segundo indican procesos

que a ella pertenecen. Esto es: todos nos encontramos hoy día frente a una disyuntiva de análisis e interpretación: o consideramos que el ciclo iniciado a finales de los sesenta/comienzos de los setenta, con sus numerosas transformaciones y dificultades, será seguido por otro ciclo de expansión renovado, o vemos en los fenómenos de creciente y permanente desempleo, pobreza, cambios en y disputas por la hegemonía en el sistema económico mundial, deslegitimación del Estado-nación, etc., signos lo suficientemente importantes y masivos como para dudar que el sistema vuelva a funcionar de la misma manera, meramente con algunos ajustes. En otras palabras, me adhiero a la posición de aquellos que piensan que estamos frente a una **crisis sistémica** o **bifurcación**, sobre cuyo resultado no existe ningún tipo de certidumbre.

Lo anterior implica, desde luego, que no estoy limitando mi mirada a un lapso de unos diez años ni que esté pensando en un deterioro continuo e ininterrumpido; estimo, por ejemplo, que la actual recuperación económica de EE.UU., pese a sus debilidades estructurales y sociales, marca el inicio de una nueva fase de recuperación del capitalismo, tan transitoria como otras en estos casi 30 años, y que la debacle del Japón y de los países del sudeste asiático puede superarse una vez más, sin que tal recuperación implique la negación de la tendencia.

En este sentido, estoy considerando un período de unos 25 a 35 años.

Lo anterior se oye y se lee como un conjunto de lugares comunes y parece un ejercicio ocioso (y odioso) de repetir cosas que todo el mundo (culto, se entiende) conoce de sobras. Sin embargo, es necesario recordarlas porque, en la última década y media, el proceso de mundialización fue re-descubierto, re-bautizado y desvestido de su carácter histórico. Organismos internacionales, economistas, analistas político-sociales y políticos hablan de la globalización como si se tratase de un fenómeno totalmente nuevo, sin precedentes en la historia y con visos de cambiar total y radicalmente – para mejor - el sistema histórico vigente, de llevarlo a su feliz fin. Este discurso se ha reforzado en la medida en que el pensamiento único se ha impuesto como ideología dominante en prácticamente todo el mundo, fenómeno que fue facilitado, acelerado y promovido por la implosión o el colapso, a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, de lo que parecía – y se presentaba – como única alternativa al capitalismo a nivel mundial: el socialismo realmente existente, pero también sistemáticamente preparado por asociaciones como la Sociedad Mont Pèlerin, el origen de los *think tanks* de los neoliberales.

No cabe duda que la fase contemporánea de la mundialización, como otras anteriores, muestra características particulares. Por ejemplo, las innovaciones tecnológicas que la impulsan, acompañan y empujan son más profundas y radicales en cuanto al objetivo de la tecnología: el dominio cada vez más perfecto del hombre sobre la naturaleza, y a la vez más peligrosas e imprevisibles en cuanto a sus consecuencias: no solamente la biotecnología y la ingeniería genética, sino también la informática y la robótica causan cambios en los que los patrones socio-institucionales -las instituciones políticas y sus procedimientos y mecanismos, los resortes de internalización psíquica en los individuos del sistema histórico vigente - ya no sirven de herramientas de mediación entre el ser humano y su realidad, razón por la cual se desubica, se aisla y se aliena aún más (que parece ser el proceso de fondo de lo que se ha dado en llamar el posmodernismo).

La actual aceleración de la mundialización implica entonces, otra vez como globalizaciones anteriores, transformaciones civilizatorias bastante hondas en el marco de la misma civilización: en la visión del mundo y hasta en la cosmovisión, en los valores y las normas, en las conductas y los hábitos, etc. Por ejemplo, una de sus consecuencias a nivel colectivo y subjetivo es el individualismo extremo, fruto del fetichismo del dinero y del consumo, que amenaza seriamente con socavar las bases de solidaridad y cohesión sociales en algunas sociedades mientras que despierta reacciones fundamentalistas en otras.

Lo que llaman, fetichizándola, globalización es una expresión de la crisis de transición por varias razones. Mencionaré sólo las que considero más relevantes. Siendo el dinero la mercancía que empuja

el actual rápido avance de la mundialización, hasta tal punto que algunos economistas conceptualizan la globalización como fase de la "hegemonía del capital financiero", muchos apologistas ven en el enorme aumento de los flujos financieros el rasgo decisivamente nuevo y distintivo de esta globalización (para ellos, el único). Según el *Banco Mundial,* más del 95 % de las transacciones, del orden de 1.3 mil millones de dólares diarios, que se realizan en los mercados cambiarios del mundo, corresponde a operaciones financieras. Aquí se evidencia un desacoplamiento de la economía financiera de la economía real, esto es la que produce bienes y servicios para los mercados locales y externos. Las finanzas han adquirido vida propia, pero una vida fantasmagórica por tratarse de flujos en los cuales en realidad no se mueve nada: las sumas no son transferidas de veras de un país a otro – son símbolos en las pantallas de unas computadoras en diferentes lugares del mundo. Como el dinero es la mercancía *par excellence* del capitalismo, pero una mercancía particularmente volátil, y constituye la base de la actual globalización, algunos economistas y hombres de empresa, hasta financistas y especuladores internacionales, empiezan con toda razón a preocuparse por la estabilidad a mediano y largo plazo de la economía así globalizada, y no tan sólo los que tuvieron que experimentar ya la vulnerabilidad de semejante situación (el presidente mexicano Ernesto Zedillo en 1994, los presidentes y primeros ministros de los países del sudeste asiático desde mayo de 1997 en adelante).

La globalización ha generado una mayor fragmentación y polarización entre las sociedades del sistema histórico. La distancia entre los países del Norte y los del Sur se hace cada vez más abismal, en términos de su participación en la riqueza socialmente generada a nivel mundial y por ende, en el proceso de acumulación de capital. Ello hace que las posibilidades de un desarrollo integral de los países *en vías de desarrollo* (al igual que el de los *en transición*, o sea, los del "ex-socialismo realmente existente") sean cada vez más lejanas. La receta que ofrecen los apologistas de la globalización, esto es: acoplarse incondicionalmente a dicho proceso, al adoptar los esquemas de *competitividad* y *modern management*, es dudosa, precisamente porque las desigualdades entre los países han sido acentuadas por la nueva división internacional del trabajo. Esta situación virtualmente podría ser confrontada mediante procesos de integración regional, con miras a constituir un bloque de los países de la periferia y la semiperiferia, pero es de todos modos muy conflictiva y podría engendrar luchas, incluso político-militares, entre el Sur y el Norte.

Esta fragmentación y la polarización se manifiestan igualmente en el interior de todas las sociedades del sistema. Ello ha producido una tendencia al agravamiento de las contradicciones sistémicas, expresadas paradigmáticamente en la cada vez mayor pobreza de los muchos y la siempre creciente riqueza de los pocos, así como en la incapacidad, en vías de aumentarse, de los dispositivos socio-institucionales "normales" para resolver los dilemas que surgen. En consecuencia, en muchas sociedades, tanto industrializadas o desarrolladas como subdesarrolladas o en transición, las luchas de clases tienden a aumentar y surgen incipientes formas alternativas de organización para las mismas, diferentes de las tradicionales como sindicatos y partidos.

Como producto de lo anterior, la situación psicosocial en prácticamente todas las sociedades ha tendido a complicarse. Muchos han subrayado que, durante toda la expansión de la postguerra y en los países desarrollados y periféricos del capitalismo, al igual que en las sociedades del socialismo realmente existente, uno de los fermentos ideológicos más poderosos, no sólo pero principalmente entre los sectores medios como grupos estratégicos de expansión y desarrollo capitalistas, fue el optimismo en el largo plazo. Este ha desaparecido, como ya acotáramos antes. No ha sido reemplazado por el pesimismo sino más bien por la incertidumbre y la angustia. Esta última siempre ha existido, pero hoy es generalizada y se refiere a que la situación está derrumbándose y que nada puede hacerse para frenar el derrumbe. Ello hace la cohesión social sumamente frágil, aparte de contribuir a un comportamiento errático y por ende poco controlable.

Para las sociedades en vías de desarrollo o en transición, todas estas circunstancias hacen muy difícil que se dé un discurso alternativo, capaz de contribuir con ideas novedosas al diseño de una

nueva estrategia de desarrollo, al esbozo de los mecanismos de su instrumentación, a la invención de los instrumentos de su monitoreo y evaluación.

Sin embargo, el diseño y sobre todo la puesta en práctica de este nuevo modelo son una *conditio sine qua non* para el mantenimiento de las condiciones sustantivas de la gobernabilidad democrática hacia el futuro, especialmente porque permitirán inducir la formación de la ciudadanía al reducir la pobreza y la exclusión.

Sobre la pobreza

Las sociedades de América Latina y el Caribe tienen una larga historia de pobreza masiva, la cual se remonta a los tiempos de su primera *modernización* a raíz del logro de su independencia política a comienzos del siglo XIX. Si bien sus economías muestran, a nivel mundial y a lo largo de la segunda mitad de este siglo, las mayores tasas de crecimiento interanual, son también las que tienen la distribución del ingreso más desigual. Durante las décadas de vigencia del *modelo de desarrollo hacia (y desde) adentro* entre finales de la Segunda Guerra Mundial e inicios del decenio de los 80, se logró una reducción de la pobreza, pero no su eliminación, creándose incluso nuevas formas de marginamiento de segmentos de la fuerza de trabajo mediante la *informalidad*.

El empobrecimiento se agudizó otra vez por las políticas de ajuste adoptadas por, e impuestas a, los gobiernos para combatir la crisis, mediante la corrección de los desequilibrios macroeconómicos con el doble fin de "servir la deuda externa" y reconquistar la confianza del capital local e internacional para fomentar nuevamente el crecimiento económico, así como una inserción más favorable en la economía supuesta o realmente "globalizada".

La pobreza es para unos, explícita o implícitamente, el resultado de la incapacidad de sociedades enteras (y de los individuos que las conforman) de enfrentar con éxito las transformaciones que resultan de la globalización y que desaparecerá en la medida en que tales cambios alcancen las culturas societales y las mentalidades individuales y las guíen hacia la competitividad o en que sus efectos benéficos lleguen a todos los sectores, grupos y clases y los individuos que los conforman (*efecto goteo, derrame* o *trickle-down effect*). Para otros, la pobreza no es ninguna novedad sino una característica intrínseca del funcionamiento del sistema histórico vigente, la cual se ha hecho más extendida en la actualidad por la acción especialmente concentradora que dicho funcionamiento tiene hoy día. En consecuencia, los unos creen en la posibilidad de "erradicar la pobreza", los otros en la necesidad de que los pobres se concienticen, se organicen en estructuras (productivas y laborales) cuasi-antisistémicas y luchen contra su condición de tales.

En los últimos años, el concepto de pobreza ha cedido espacio al de *exclusión*, esto es: una suerte de *apartheid* no fundado en el color de la piel sino en la incapacidad de participar en la modernización de nuestras sociedades, en el desacoplamiento de muchos de sus miembros de su funcionamiento y dinámicas. Se me dirá que también las situaciones anteriores de pobreza y marginamiento significaban de hecho una exclusión de esta naturaleza. Ello es cierto, pero la situación actual es mucho más complicada, en virtud de que la exclusión no es una situación transitoria sino que, una vez creada para el que la va a sufrir, tiende a ser permanente. En efecto, estudios empíricos de los años sesenta y setenta han demostrado que los pobres o marginales entraban y salían del proceso de modernización, obteniendo y perdiendo, por ejemplo, oportunidades de empleo a lo largo del tiempo. Hoy día, el que pierda su empleo lo hace para siempre, cayendo así en la exclusión como un nuevo espacio social (y crecientemente cultural-político) de nuestras sociedades. Guardando las distancias, podría decirse que a esta situación es aplicable lo que han comentado políticos y analistas de los países desarrollados: el drama del desempleo no está en la situación que crea, sino en que esta situación tiende a ser permanente.

Como ya dije, ello contrasta drásticamente con las condiciones que reinaban durante los más o menos 25 años de vigencia dinámica del modelo de desarrollo hacia (y desde) adentro. Hoy se ha

puesto de moda hablar del desarrollo social de entre los años 1945 y – digamos – mediados de los setenta como *populista*, *asistencialista* y por lo tanto conducente al *paternalismo* del Estado, cuando no basado en el *clientelismo* de los partidos políticos en su operación de usurpar la mediación de la sociedad (como manifestación abstracta de los ciudadanos) con el Estado. Al tiempo que debemos estar de acuerdo *en principio* con estas caracterizaciones, también tenemos que señalar que son evaluaciones sacadas de su contexto histórico, tal y como ocurre tantas veces cuando los científicos sociales y los políticos nos esforzamos por aprehender las cosas solamente desde la perspectiva del hoy. En realidad, las políticas de desarrollo social, al igual que las de desarrollo económico, fueron extraordinariamente exitosas en esos 20 años y terminaron por cambiar la fisonomía de nuestras sociedades. La educación se hizo menos elitesca. La salud experimentó progresos casi increíbles. Se construyeron millones de viviendas populares y se instalaron grandes cantidades de servicios públicos de agua potable, de cloacas, de comunicaciones telefónicas y telegráficas en los barrios populares. Los Estados montaron un sistema de seguridad social que abarcó una cantidad considerable de la población trabajadora de sus países. En cuanto al empleo se instrumentaron políticas que literalmente cambiaron la faz de la sociedad latinoamericana y caribeña: surgió una clase obrera con conciencia como tal (mediatizada por los partidos, ya sé, pero presente y a veces hasta combativa), se fortalecieron inmensamente los sectores medios y terminaron por constituirse en actores colectivos significativos, se invirtió la proporción población rural/población urbana. Sí, fue populismo, fue asistencialismo, generó paternalismo y fue clientelismo, pero cambió a las sociedades total y absolutamente, para bien y para mal, contradictoriamente – así es la historia de los sistemas sociales y de las sociedades que pertenecen a ellos. El papel del Estado fue decisivo en todo el proceso, cierta y frecuentemente asfixiando las posibilidades de una sociedad más cohesionada y fuerte, pero también impidiendo los excesos de una economía de mercado dejada a su libre albedrío (la famosa *mano invisible*). En breve, lo que resultamos ser para mediados de los setenta lo fuimos gracias al Estado.

Desde que México declaró en agosto de 1982 su incapacidad de seguir "sirviendo la deuda externa" – permítaseme llamar la atención sobre el eufemismo: no pagamos la deuda, la servimos, lo cual es obviamente mucho más elegante y menos ofensivo, para los que cobran y para los que pagan - , se instrumentaron en la región las célebres políticas de ajuste (y dejemos otra vez lo de *estructural* para no caer en la tentación de la ironía). Llegaron acompañadas por unas políticas de desarrollo social que fueron tildadas por los organismos multilaterales del *Consenso de Washington* como *políticas sociales compensatorias*, esto es: políticas ya no de desarrollo social sino de compensación social, para contrarrestar las incidencias de las políticas de ajuste en el deterioro de las condiciones materiales de vida de las grandes mayorías, empezando por la caída en sus ingresos reales y terminando con el aumento del desempleo y la ampliación de la informalidad o exclusión, la deserción escolar y un renovado analfabetismo, la reaparición de enfermedades endémicas consideradas superadas, la drástica reducción de las políticas de vivienda, etc.. Tales políticas sociales se referían, en estas tierras como en otras del Tercer Mundo (que por falta del Segundo no deja de existir), a un conjunto de programas que efectivamente estaban destinados a aliviar el peso de las consecuencias. Casi siempre se trata del mismo *paquete*, y casi siempre hay financiamientos multilaterales para llevarlo a la práctica y la realidad. Como no se cansa en repetir la presidenta de la **Comunidad Solidária** del Brasil, Ruth Cardoso, en condiciones de ajuste no caben sino políticas asistencialistas, porque de ello se trata: compensar los sufrimientos y sacrificios de los sectores, clases y grupos sociales más afectados por los ajustes con subsidios, asistirlos, ayudarlos. Todo lo demás es post-ajuste, es esperar el efecto del *trickle down*, del goteo, de la esperanza de que los efectos sociales beneficiosos de las políticas de ajuste lleguen algún día a los sectores mayoritarios, a sabiendas que dicho efecto es – en las palabras de Newsweek de hace algunos años – como el terremoto de California: todos saben que vendrá, pero nadie sabe cuándo.

Que se me entienda bien: no soy un nostálgico de lo que peyorativamente se llama hoy *populismo*, pero me niego igualmente a desconocer conscientemente procesos importantes de nuestro pasado, sobre todo si tales procesos fueron los que, *cum grano salis*, hicieron posible la democracia en nuestra región.

Reflexiones finales

En los marcos de la democracia ideal y de la realmente existente, de la globalización y de la pobreza-exclusión, pienso que la continuidad de los procesos democráticos depende en altísimo grado de la capacidad de nuestras sociedades, de sus intelectuales orgánicos y de sus líderes políticos, sobre todo los nuevos que están surgiendo, muchas veces a nivel regional y local, de encauzar la formación de la verdadera ciudadanía. Para ello será necesaria la formulación de nuevas políticas sociales, en el marco del diseño de un nuevo modelo de desarrollo, que logre por fin la creación de las condiciones sustanciales de la democracia.

Mas los tiempos han cambiado, y cambiado está el concepto mismo de desarrollo. Entre nosotros éste no puede seguir estando referido a meros datos cuantitativos acerca del crecimiento económico, u otros aun tan importantes como la distribución del ingreso y los indicadores humanos que ha establecido el PNUD. Debe guardar relación con la búsqueda de nuestra propia *modernidad*, proceso que ha resultado varias veces inconcluso en nuestra historia (en los siglos XIX y XX). Para poder adelantarlo ahora es preciso ser bastante eclécticos, tanto en teorías como en métodos, y comprender el actual período como un largo período de transición -no terminado- de una nueva globalización que corresponde a la herramienta contemporánea de la mundialización, característica ésta esencial del actual sistema histórico-social vigente desde sus inicios hace 500 años y de consecuencias significativas para nuestras sociedades.

Para las políticas de desarrollo social, lo anterior tiene algunas implicaciones, en cuanto a la gobernabilidad democrática y a sus *formas* (ya que sus contenidos vienen determinados por el nuevo modelo de desarrollo que, en democracia, debe ser resultado de negociaciones y acuerdos entre los diferentes grupos, sectores y clases sociales, salvaguardando lo esencial de los intereses de cada uno). Tienen que liberarse, antes que nada, de los vicios del paternalismo estatal y del clientelismo partidista que las determinaron en tiempos anteriores (y a veces todavía hoy), de modo que su diseño, ejecución, monitoreo y evaluación implique la más amplia participación de la sociedad, lo cual remite obviamente a la necesidad de establecer nuevas redes institucionales. Segundo, las instituciones estatales, públicas (de la sociedad) y privado-públicas (de determinados sectores de la misma, por ejemplo el *empresarial o el de beneficiencia eclesiástica)* encargadas de las políticas de desarrollo social deben adaptarse a procedimientos de eficiencia (lograr con los medios disponibles los mejores efectos) y de eficacia (sus acciones prácticas deben guardar relación con sus resultados). Tercero, las políticas de desarrollo social (como, por lo demás, todas las políticas del nuevo desarrollo) deben ser diseñadas de modo tal que su ejecución se entrelace entre sí, esto es: que la realización de alguna de ellas tenga repercusión en las otras. Cuarto, una vez más como las otras políticas de desarrollo, las de desarrollo social deben contar con un elevado grado de concertación nacional, de modo que los diferentes actores colectivos participen consciente y activamente en su diseño, ejecución, monitoreo y evaluación y establezcan una suerte de *código de conducta* que se constituya en el marco de la formulación de los compromisos, responsabilidades, deberes y derechos de los ciudadanos en cuanto al desarrollo social, dentro del macro-proceso del desarrollo en el sentido del establecimiento definitivo de nuestra modernidad.

El siglo XXI nos está esperando. Sigo pensando que depende de nosotros y de las escogencias que hagamos que lleguemos a él en condiciones de sociedades en vías (aun de búsqueda) de nuestra propia modernidad, acercándonos a la democracia como mundo-de-vida para todos y en condiciones de superar, con el tiempo y los esfuerzos de todos, la pobreza-exclusión mediante la nueva ciudadanía, para que el nuevo sistema histórico-social que nos toca construir a nosotros, nuestros hijos y los hijos

de nuestros hijos finalmente alcance la perfección que las potencialidades (tecnológicas, informáticas, cognitivas) de nuestra época parecen prometer.

Sin embargo, es preciso considerar que en algunos países desde finales de los años ochenta, en los demás claramente en lo que va del decenio de los noventa, la euforia por la democracia empezó a convertirse en desencanto. Ello se manifestó a través de varios síntomas: aumento de la abstención electoral o de la democracia delegativa, apatía política generalizada, desprecio hacia los partidos y luego hacia los políticos, finalmente cuestionamiento del Estado y de sus tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el jurisdiccional, por su incapacidad de responder eficazmente a las demandas de la sociedad. A una crisis de representatividad se añadió de esta manera una crisis de institucionalidad, y ambas engendraron la profunda crisis de legitimación que el sistema democrático y el Estado están viviendo, con el subsiguiente riesgo para las condiciones sociales (y hasta técnicas) de la gobernabilidad.

En estas condiciones, la pregunta decisiva es: ¿cómo se puede imbricar el desarrollo con la democracia?

Lo primero es reorientar el desarrollo. De su mapa doctrinario debe desaparecer el fetichismo macroeconómico y del crecimiento por el crecimiento, y en él debe entrar el modo de percibirlo como un proceso que enriquece la libertad real de los involucrados en la búsqueda de sus propios valores (A. Sen). La pobreza-exclusión, entonces, se tiene que medir, no en términos de condiciones materiales, sino en la limitación (causada por ellas) para elegir formas de vida dignas y satisfactorias, y como tal debe, si no erradicarse, reducirse crecientemente.

Lo segundo es resignificar la democracia. Por más importante que sea su formalidad normativa, es indispensable llenarla de contenido socioeconómico, tal y como sus teorizaciones modernas lo exigen. La contradicción entre los ideales de la teoría de la democracia (igualitarios, libertarios, participativos, "calurosos") y las realidades del ordenamiento socioeconómico capitalista (desiguales, restrictivas, competitivo-individualistas, "frías") es a la larga insostenible. De lo que se trata pues es convertir a los "objetivamente" pobres-excluidos de objetos de políticas públicas en sujetos de las decisiones sobre las mismas.

¿Una o dos utopías? Tal vez. Pero la historia nos enseña que las utopías son el aire del proceso histórico, hacia atrás y hacia delante, porque sin ellas éste es, en palabras de Carlos Fuentes, "leña podrida".

Ciudadanía y espacio público *

Jordi Borja

1. La agorafobia urbana

Aunque a los urbanistas-cívicos nos complazca recordar aquello que "el aire de la ciudad nos hace libres", la realidad urbana actual más bien nos lleva a citar lo de "malos tiempos para la lírica". Ya no es original titular el "*the hell is in the city*" (el infierno está en la ciudad) o "*la ville partout, partout en crise*" (la ciudad en todas partes, en todas partes en crisis), como hicieron *The Economist* y *Le Monde Diplomatique* hace algunos años. Todos lo hacen. Las prácticas sociales parecen indicar que la salida es hacerse un refugio, protegerse del aire urbano no sólo porque está contaminado sino porque el espacio abierto a los vientos es peligroso. En las grandes ciudades se imponen los *shopping centers* con "reservado el derecho de admisión" y los ghettos residenciales cuyas calles de acceso han perdido su carácter público en manos de policías privados.

Hay un temor al espacio público. No es un espacio protector ni protegido. En unos casos no ha sido pensado para dar seguridad sino para ciertas funciones como circular o estacionar, o es sencillamente un espacio residual entre edificios y vías. En otros casos ha sido ocupado por las "clases peligrosas" de la sociedad: inmigrantes, pobres o marginados. Porque la agorafobia es una enfermedad de clase de la que parecen exentos aquellos que viven la ciudad como una oportunidad de supervivencia. Aunque muchas veces sean las principales víctimas, no pueden permitirse prescindir del espacio público.

Nuevamente, como en todos los momentos históricos de cambios sociales y culturales acelerados, se diagnostica la "muerte de la ciudad". Es un tópico recurrente. Unos ponen el acento en la tribalización. Las "hordas" están en las puertas de la ciudad (por ejemplo, "grandes *ensembles*" conflictivos), pero también en su corazón, en los centros históricos degradados.

Kingali, la capital ruandesa, compartimentada por tribus que se odiaban, no sería un fenómeno primitivo solamente. También, una prefiguración de pesadilla de nuestro futuro urbano. Un futuro ya presente en Argel, Estambul o El Cairo, con ejércitos protegiendo los barrios "civilizados" frente a la "barbarie" popular.

Otros, más optimistas, nos dicen que la ciudad moderna es otra ciudad, la que se puede observar en los límites de la ciudad actual, en sus periferias suburbanas, en sus entradas. La *Edge City* (USA), o la exposición "*Les entrées de la ville*" (París), el auge de las teorías del caos urbano, expresan esta mitificación de la ciudad "desurbanizada" o de la urbanización sin ciudad. Entendiendo por ciudad este producto físico, político y cultural complejo, europeo y mediterráneo, pero también americano y asiático, que hemos caracterizado en nuestra ideología y en nuestros valores como concentración de población y de actividad, mixtura social y funcional, capacidad de autogobierno y ámbito de identificación simbólica y de participación cívica. Ciudad como encuentro, intercambio, ciudad igual a cultura y comercio. Ciudad de lugares y no simple espacio de flujos.

Si la agorafobia urbana es una enfermedad producida por la degradación o la desaparición de los lugares públicos integradores y protectores pero también abiertos a todos, la terapéutica y la alternativa parecen ser la instalación en los flujos y en los nuevos ghettos (residenciales, centros comerciales, áreas de terciario, de excelencia, etc.). En esta nueva ciudad las infraestructuras de comunicación no crean centralidades ni lugares fuertes, más bien segmentan o fracturan el territorio y atomizan las relaciones sociales. Otra manifestación de agorafobia. Pero ¿es inevitable que sea así?

¿Es el fin de la ciudad que hemos conocido históricamente? ¿Son reversibles y reutilizables estos procesos?

(*) Versión ampliada de la conferencia realizada en el evento "Debat Barcelona 1997. Ciutat Real, Ciutat Ideal. Significado y Función en el Espacio Urbano Moderno", Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, octubre de 1997.

2. Sobre la muerte de la ciudad y el punto de vista del espacio público

¿Ha muerto la ciudad? ¿Está en crisis? ¿La ciudad de la calle y de la plaza, del espacio público y cívico, la ciudad abierta, de mezclas y contactos es un residuo del pasado objeto de melancolía de urbanistas maduros?

Es fácil argumentar que la historia de las ciudades ha vivido cambios por lo menos tan aparatosos como los actuales. O más. Por ejemplo, el tránsito de la ciudad amurallada a los ensanches modernos. O la ciudad metropolitana, con sus suburbios y su estructura política plurimunicipal, estimulada por el desarrollo del transporte masivo y del uso del automóvil. Incluso puede aducirse que estamos simplemente presenciando una nueva fase del crecimiento metropolitano.

Es inevitable dar la razón a los historiadores cuando critican el simplismo de reducir la historia urbana a tres grandes etapas o edades, la primera siendo la ciudad concentrada, separada de su entorno, la segunda la ciudad metropolitana (ciudad más periferia) y la tercera, la actual, la ciudad "a repensar" en la globalización.

Sin embargo, esta distinción que molesta a los historiadores es útil a los urbanistas. Porque les estimula a focalizar su atención en las nuevas dinámicas no como una maldición fatal o la expresión objetiva de la modernidad, sino como un desafío al que se puede responder si por una parte descubrimos los elementos de continuidad posibles respecto al pasado, si por otra distinguimos lo necesario de lo excesivo o evitable en los nuevos procesos y si finalmente somos capaces de proponer nuevos modelos y proyectos que formulen respuestas integradoras.

Creemos que un ángulo interesante para analizar las nuevas dinámicas urbanas y elaborar respuestas a los desafíos que nos planteamos es el del espacio público y el de la relación entre su configuración y el ejercicio de la ciudadanía, entendida como el estatuto que permite ejercer un conjunto de derechos y deberes cívicos, políticos y sociales.

El espacio público nos interesa principalmente por dos razones. En primer lugar porque es donde se manifiesta muchas veces con más fuerza la crisis de "ciudad" o de "urbanidad". Por lo tanto, parece que sea el punto sensible para actuar si se pretende impulsar políticas de "hacer ciudad en la ciudad". Y en segundo lugar porque las nuevas realidades urbanas, especialmente las que se dan en los márgenes de la ciudad existente plantean unos retos novedosos al espacio público: la movilidad individual generalizada, la multiplicación y la especialización de las "nuevas centralidades" y la fuerza de las distancias que parecen imponerse a los intentos de dar continuidad formal y simbólica a los espacios públicos. Estamos convencidos que la dialéctica movilidades–centralidades es una cuestión clave del urbanismo moderno. Y que la concepción de los espacios públicos es a su vez un factor decisivo, aunque no sea el único, en el tipo de respuesta que se da a la cuestión anterior.

3. El espacio público y sus avatares en la modernidad

El espacio público es un concepto **jurídico**: un espacio sometido a una regulación específica por parte de la Administración Pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades. El espacio público moderno proviene de la separación formal (legal) entre la propiedad privada urbana (expresada en el catastro y vinculada normalmente al derecho de edificar) y la propiedad pública (o dominio público por subrogación normativa o por adquisición de derecho mediante cesión) que normalmente supone reservar este suelo libre de construcciones (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos) y cuyo destino son usos sociales característicos de la vida urbana (esparcimiento, actos colectivos, movilidad, actividades culturales y a veces comerciales, referentes simbólicos monumentales, etc.).

El espacio público también tiene una dimensión socio-cultural. Es un lugar de **relación** y de **identificación**, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. La dinámica propia de la ciudad y los comportamientos de sus gentes pueden crear espacios públicos que

jurídicamente no lo son, o que no estaban previstos como tales, abiertos o cerrados, de paso o a los que hay que ir. Puede ser una fábrica o un depósito abandonados o un espacio intersticial entre edificaciones. Lo son casi siempre los accesos a estaciones y puntos intermodales de transporte y a veces reservas de suelo para una obra pública o de protección ecológica. En todos estos casos lo que define la naturaleza del espacio público es el **uso** y no el estatuto jurídico.

El **funcionalismo** predominante en el urbanismo moderno descalificó pronto el espacio público al asignarle usos específicos. En unos casos se confundió con la vialidad, en otros se sometió a las necesidades del "orden público". En casos más afortunados se priorizó la monumentalidad, el "embellecimiento urbano". O se vinculó a la actividad comercial y a veces cultural. Y en casos menos afortunados se utilizó como mecanismo de segregación social, bien para excluir, bien para concentrar (por medio de la accesibilidad de los precios, de la imagen social, etc.). En ocasiones, el juridicismo burocrático ha llevado a considerar que el espacio público ideal es el que está prácticamente vacío, donde no se puede hacer nada. O que se lo protege tanto que no es usado por nadie (por ejemplo, cuando con las mejores intenciones se peatonalizan todos los accesos, se prohíbe todo tipo de actividades o servicios comerciales, etc.).

El espacio público supone pues dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que le hace un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mixturante de grupos y comportamientos y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales. Por ello es conveniente que el espacio público tenga algunas calidades formales como la continuidad del diseño urbano y la facultad ordenadora del mismo, la generosidad de sus formas, de su imagen y de sus materiales y la adaptabilidad a usos diversos a través de los tiempos.

El urbanismo contemporáneo, heredero del movimiento moderno, fue reconstructor de ciudades después de la segunda guerra mundial. Se focalizó en un funcionalismo eficientista, dotado de un instrumental separador más que integrador (el *zoning*, los modelos) acentuado por la compartimentación de las Administraciones Públicas y de los cuerpos profesionales (por ejemplo, transportes/ingenieros sin otras visiones del desarrollo y del funcionamiento urbanos). El resultado ha sido casi siempre la aplicación de políticas sectoriales en lugar de promover actuaciones que articulen la diversidad y la complejidad de las demandas urbanas.

Entre las grandes operaciones de vivienda (cada operación destinada a un segmento social determinado) y la prioridad asignada casi siempre a la vialidad como ordenamiento y como inversión, el espacio público pasó a ser un elemento residual.

El movimiento moderno en la primera mitad de siglo y las políticas públicas en la segunda mitad han configurado un urbanismo que se ha confundido con la vivienda y con las obras públicas (vías, puentes, accesos, etc., es decir, comunicaciones). El hacer ciudad como producto integral e integrador quedó olvidado y con ello el espacio público. O por lo menos relegado a un rol secundario.

4. Urbanismo funcionalista y reacciones ciudadanas

El urbanismo funcionalista ha tenido que pagar el precio de sus limitaciones y además el de los usos perversos que se han hecho de él. La combinación del monofuncionalismo de los programas y de sectorialización de las políticas públicas con las dinámicas del mercado en ciudades clasistas, agravadas por las rentas de posición de los "instalados" respecto a los "allegados" (inmigrantes), ha dado lugar a unas situaciones urbanas insoportables. Grupos residenciales que se degradaban rápidamente por su mala calidad, por la falta de inserción urbana, por su anomia sociocultural, por la pobreza de los equipamientos, por el círculo vicioso de la marginación física y social...

Areas centrales congestionadas y especializadas que pierden su rol integrador en beneficio de funciones administrativas. Barrios históricos despedazados y desarticulados por actuaciones varias,

poco respetuosas con los entornos y con la calidad de la vida cotidiana de los residentes. Diseminación en el territorio metropolitano de centros comerciales, campus universitarios e industrias que ordenan la vida de los activos según la tríada sarcástica del 68: "*Metro*, *boulot, dodo*" (Metro, trabajo, dormida).

Las reacciones no se hicieron esperar. En los años 60 y 70 la conflictividad urbana irrumpió en la vida política y social de la mayoría de los países de Europa y América.

El movimiento moderno no era tan simplista como el urbanismo funcionalista del capitalismo desarrollista. Su preocupación por la vivienda masiva y la importancia acordada a las comunicaciones expresaba una visión productivista, no especulativa, de la ciudad y una preocupación por las condiciones de vida de las poblaciones trabajadoras. Sus propuestas urbanas podían ser interesantes también por su complejidad, por la capacidad de integrar objetivos sociales, ambientalistas y estéticos (por ejemplo, Plan Maciá o de Corbusier, Barcelona 1932).

Por su parte, los movimientos sociales de los sectores populares no eran ajenos a las críticas y a las reivindicaciones urbanas. Había en las ciudades europeas ciertas tradiciones de luchas por la vivienda, por el precio de los transportes, por los servicios urbanos básicos y también por plazas y jardines, por centros culturales y equipamientos sociales y deportivos. Y contra las expropiaciones, la corrupción y el autoritarismo, y la opacidad de las decisiones de política urbana. Los movimientos urbanos emergieron con fuerza en los 60 y 70; paralizaron actuaciones en unos casos y en otros fracasaron. También consiguieron que se negociaran a veces los proyectos y se alcanzaran compromisos que satisfacían algunas de las reivindicaciones urbanas respecto a expulsiones, accesos, equipamientos o transportes. Incluso en ciertos casos conseguían negociar programas de vivienda y servicios y espacios públicos para cualificar áreas marginales o muy deficitarias respetando la población residente.

A las reacciones de carácter social se añadieron otras de carácter cultural y político. No sólo los profesionales herederos del movimiento moderno podían decir al ver la evolución de los "*grands ensembles*", los edificios singulares, la terciarización o la degradación de los centros, etc. "No es eso, no es eso". También otros profesionales e intelectuales, tanto de la arquitectura, como de otras disciplinas pero unidos por la preocupación cultural, estética, a veces "paseísta" respecto a la ciudad, levantaron su voz contra los excesos del urbanismo desarrollista y funcionalista. En unos casos prevaleció la revalorización de la ciudad existente. O la mitificación culturalista de la ciudad histórica. En otras la preocupación por el ambiente urbano. Y en otras la reivindicación de un urbanismo "austero" frente al despilfarro.

La crítica política a este urbanismo recogía algunas o muchas de las críticas sociales y culturales, se apoyaba en estos movimientos, aportando un plus: contra el autoritarismo tecnocrático o corrupto, contra el sometimiento de las políticas públicas a grupos de intereses privados, por la transparencia y la participación ciudadana, por la revalorización de la gestión política local y la descentralización. En esta crítica política coincidieron los movimientos sociales urbanos y hasta cierto punto las posiciones críticas de carácter ideológico con las fuerzas políticas más democráticas o progresistas. Hay que decir también que en muchos casos las direcciones políticas partidarias tardaron bastante en "descubrir" el potencial político de las cuestiones urbanas. Y en muchos casos aún no lo han hecho.

Es indiscutible la influencia que han tenido en el urbanismo de los últimos 10 años la crítica, las reinvidicaciones y las propuestas de las reacciones ciudadanas. La revalorización de los centros históricos, la superación de un urbanismo concebido como vivienda más vialidad, la incorporación de objetivos de redistribución social y de cualificación ambiental, etc., deben mucho a estos movimientos críticos. Y especialmente la importancia acordada a los **espacios públicos** como elemento ordenador y constructor de la ciudad. Pero como nada es perfecto no es inútil señalar algunos aspectos más discutibles de estas reacciones cívicas. Citamos dos: El "**conservacionismo**" a ultranza de los barrios y de su población. En algunos casos los residentes se consideran los únicos "propietarios" de su barrio y se constituyen en una fuerza social contraria a cualquier cambio o transformación. Se olvida que el

barrio o un área determinada forma parte de un todo, que también los usuarios, los que trabajan, consumen o le atraviesan tienen interés y derecho a esta parte de la ciudad. En otros casos el conservacionismo es cultural y no necesariamente de los residentes. Ciertos sectores de la cultura urbana consideran intocable cada piedra y cada forma que tenga una edad respetable. Sin apercibirse que no hay preservación urbana sin intervención transformadora que contrarreste las dinámicas degenerativas.

El otro aspecto discutible sobre el que conviene llamar la atención es la desconfianza o el prejuicio contrario a los **grandes proyectos** urbanos presente en los movimientos urbanos o ciudadanos más críticos. Es cierto que muchas veces este prejuicio estaba más que justificado por las experiencias nefastas de muchos proyectos de los 60 y 70 vinculados a corrupciones, especulaciones, destrucciones de ambiente urbano, pérdida de espacios públicos, despilfarro, proyectos urbanos excluyentes, etc. En todo caso parece más positivo, en un marco democrático, debatir los grandes proyectos y, si es preciso, proponer alternativas, evitando el fundamentalismo de que solamente lo "*small is beautiful*".

De todas formas, los movimientos ciudadanos de los últimos 30 años han hecho importantes contribuciones a la gestión de la ciudad y al urbanismo de este final de siglo. Citemos por lo menos tres:

a) La revalorización del "lugar", del espacio público, del ambiente urbano, de la calidad de vida, de la dialéctica barrio-ciudad, del policentrismo de la ciudad moderna...

b) La exigencia de la democracia ciudadana, de la concertación y de la participación en los planes y proyectos, de programas integrados, la gestión de proximidad y la recuperación del protagonismo de los gobiernos locales en la política urbana.

c) Y, como consecuencia de lo anterior, o quizás como premisa, la recreación del concepto de ciudadano, como sujeto de la política urbana, el cual "se hace" ciudadano interviniendo en la construcción y gestión de la ciudad. El marginal se integra, el usuario pasivo conquista derechos, el residente modela su entorno, todos adquieren autoestima y dignidad enfrentándose a los desafíos que les plantean las dinámicas y las políticas urbanas. El ciudadano es el que tiene derecho al conflicto urbano.

5. La ciudad competitiva de la globalización y las respuestas del urbanismo

La globalización económica y la revolución informacional tienen efectos contradictorios sobre los espacios urbanos.

La ciudad se convierte en un elemento nodal de sistemas de intercambio regionales y mundiales. Pero se conecta por partes, se divide en áreas y grupos "*in*" y "*out*". Es decir, el tejido urbano se fragmenta, se especializa funcionalmente y la segregación social consolida la desigualdad en las regiones metropolitanas. La no-correspondencia entre el espacio urbano de los flujos y los territorios político-administrativos, así como el debilitamiento de los "lugares", o simplemente su inexistencia (nos referimos a los puntos fuertes de densidad social e identificación simbólica), estimulan las dinámicas anómicas o tribales, fracturan la cohesión social y dificultan la gobernabilidad.

Pero también se producen tendencias de signo contrario, de revalorización de la ciudad frente a la urbanización con disolución ciudadana. El espacio urbano tiende a nuevos procesos de concentración y complejificación de actividades y usos para optimizar las sinergias. Las políticas públicas necesitan consolidar territorios gobernables mediante actuaciones positivas a favor de la cohesión social por medio de la regeneración de centros y de áreas degradadas, las nuevas centralidades, la mejora de la movilidad y de la visibilidad de cada zona de la región metropolitana, la promoción de "nuevos productos urbanos" que diversifiquen y reactiven el tejido económico y social y creen empleo y autoestima, etc.

La competitividad requiere gobernabilidad y buen funcionamiento del sistema urbano, que a su vez depende de la eficiencia de los servicios, de la seguridad ambiental, de la calidad de los recursos humanos y de la integración cultural de los que viven y usan la ciudad.

El dilema del urbanismo actual es, pues, si acompaña a los procesos desurbanizadores o disolutorios de la ciudad mediante respuestas puntuales, monofuncionales o especializadas, que se expresan por medio de políticas sectoriales, sometidas al mercado y ejecutadas por la iniciativa privada. O si, por el contrario, impulsa políticas de ordenación urbana y de definición de grandes proyectos que contrarresten las dinámicas perversas y que se planteen el hacer ciudad favoreciendo la densidad de las relaciones sociales en el territorio, la heterogeneidad funcional de cada zona urbana, la multiplicación de centralidades polivalentes y los tiempos y lugares de integración cultural.

Una cuestión clave para evaluar las políticas urbanas y entender como responder a este dilema es analizar los "proyectos urbanos" y ver la consideración que merecen los espacios públicos en los mismos.

Los **proyectos urbanos** caracterizan el urbanismo actual. Entendemos por proyectos urbanos aquellas actuaciones estratégicas de escala variable (desde una plaza hasta grandes operaciones de varios centenares de hectáreas, como por ejemplo, un frente de mar) que se caracterizan porque dan respuesta a demandas diversas o cumplen varias funciones (aunque originariamente fueran monofuncionales), porque engendran dinámicas transformadoras sobre sus entornos, porque pueden incluir a la vez objetivos de competitividad y de cohesión social, por la combinación entre el rol iniciador o regulador del sector público y la participación de diversos actores privados en su desarrollo, porque son susceptibles de promover un salto de cualidad en la ciudad o en una parte de ella y porque se inscriben en el tiempo (sin perjuicio de que el proyecto se concrete en unas actuaciones inmediatas con una fuerte capacidad impulsiva).

La polémica entre planes territoriales y proyectos urbanos diseñados no tiene mucho interés. Los planes sin proyectos ejecutables son como la fe sin obras o el sandwich de jamón sin jamón. El urbanismo actual debe dar respuestas relativamente rápidas a los desafíos de la competitividad y de la cohesión. Asimismo debe saltar sobre las oportunidades (y si es preciso "inventarlas"), puesto que los grandes proyectos solamente son viables cuando aparece un conjunto de circunstancias favorables. Y estas circunstancias se dan también cuando es posible concertar las voluntades de un conjunto de actores públicos y privados, lo cual no es un resultado automático de la aprobación de los documentos de un plano.

Pero, por otra parte, los proyectos urbanos no tendrán valor estratégico como proyectos constructores de ciudad si no forman parte de una política de conjunto coherente, que se propone a la vez elevar la escala de la ciudad y articular la ciudad existente. Esta política global requiere instrumentos, entre ellos, los planes estratégico, de ordenación urbana, contrato-plan con el Estado, programa de grandes actuaciones concertadas con un horizonte fijo, planes sectoriales que integran varias dimensiones como transportes y circulación, medio ambiente urbano, etc. Los proyectos urbanos ciudadanos deben formar parte de un **proyecto de ciudad** dotado de una triple legitimidad: normativa, política y sociocultural. Es decir, una base legal (planes, leyes específicas, presupuestos, ordenanzas o reglamentos, etc.), un acuerdo político (más exactamente, un conjunto de acuerdos contractuales entre Administraciones Públicas) y un consenso ciudadano básico con diversos actores urbanos (empresariales, sociales, profesionales, intelectuales, medios de comunicación, etc.).

La consideración de los espacios públicos en los grandes proyectos urbanos es un factor clave de su capacidad creadora de ciudad. Por lo menos por tres razones principales:

a) Porque el espacio público es un medio muy eficaz para facilitar la multifuncionalidad de los proyectos urbanos, pues permite diversidad de usos en el espacio y adaptabilidad en el tiempo.

b) El espacio público es, así mismo, el mecanismo idóneo para garantizar la cualidad relacional de un proyecto urbano, tanto para los residentes o usuarios, como para el resto de los ciudadanos. Este

potencial relacional debe ser obviamente confirmado por el diseño y luego verificado y desarrollado por el uso.

c) El espacio público es una posible respuesta al difícil y novedoso desafío de articular el barrio (o conjunto urbano más o menos homogéneo), la ciudad-aglomeración y la región metropolitana. La continuidad de los grandes ejes de espacio público es una condición de visibilidad y de accesibilidad para cada uno de los fragmentos urbanos y un factor esencial de integración ciudadana.

En resumen, al espacio público se le pide ni más ni menos que contribuya a proporcionar sentido a nuestra vida urbana.

6. Espacio público y ciudadanía: la dialéctica entre la condición urbana y el status político

Aproximación por la vía de las anécdotas:

– "Finalmente, después de muchos años, hoy desfilando en la marcha de los parados, me he sentido ciudadano". Un desocupado de larga duración, París, diciembre de 1997.

– "Lo peor no es nuestro nombre, o el color de nuestra piel. A pesar de que nos hayan dicho que damos el perfil para un puesto de trabajo, cuando debemos dar nuestra dirección, si es un barrio considerado "no deseable", lo normal es que suspendan la entrevista". De un programa de Televisión (*Sagacités*) sobre los barrios difíciles y los jóvenes de origen inmigrado en las ciudades europeas.

– Los viernes, los sábados y los domingos, los *Champs Elyseés* se llenan de jóvenes africanos, árabes, asiáticos. Ocupan la avenida más simbólica de París, se apropian de la ciudad, se pueden sentir plenamente franceses. Pero alguien nos dijo "No son franceses como el resto" (¡un diputado socialista!). Aunque la mayoría de las veces hayan nacido en París y posean la nacionalidad francesa.

– "Todo el mundo tiene derecho a disponer o acceder fácilmente a un área con elementos de centralidad, a vivir en un barrio visto y reconocido por el resto de los ciudadanos, a poder invitar a comer en su casa sin avergonzarse por ello" (Coloquio de Carros-Francia, de las intervenciones de Rolando Castro y Jordi Borja).

– "Nosotros también tenemos derecho a la belleza" (Una abuela de favela, en Sao Paulo – Brasil).

La ciudadanía plena no se adquiere por el hecho de habitar una ciudad. Ni tampoco es suficiente tener un documento legal que acredite tal condición. Veamos algunas relaciones dialécticas entre la ciudad como espacio público y el ejercicio de la ciudadanía.

a) **Los no-ciudadanos oficiales y la ciudad ilegal**. La ciudad como espacio público, abierto, "necesita" de zonas ilegales o alegales, territorios de supervivencia porque en ellos se puede obtener alguna protección y algunos excedentes de los bienes y servicios urbanos (zonas "rojas", centros degradados) o porque se ocupan precariamente excedentes de vivienda o de suelo en los márgenes. El proceso hacia la ciudadanía requerirá un doble proceso de legalización del habitante (papeles, empleo) y del territorio/vivienda (sea el ocupado, sea otro alternativo). Pero un proceso puede dinamizar el otro o viceversa.

b) **El espacio público como espacio político**, de ejercicio de derechos cívicos, es un medio de accesión a la ciudadanía para todos aquellos que sufren alguna *capitis diminutio*, marginación o relegación en la anomia o la pasividad. Es la autoestima del manifestante en paro que sueña que ocupa la ciudad, que es alguien en la ciudad y no está solo.

c) **La violencia urbana**, la que se manifiesta en el espacio público, sea central o sea periférico es, aunque resulte paradójico, una reivindicación de ciudadanía. La violencia urbana expresa una rebelión de no ciudadano, una contradicción entre el hecho de estar y el no derecho de usar la ciudad formal y ostentosa. Se habla de violencia urbana no cuando los pobres o marginados se matan entre sí, sino cuando agreden a los ciudadanos o se enfrentan a los cuerpos del Estado. Están reclamando atención, que se reconozca su condición y/o su territorio.

d) **El espacio público** es indispensable, o por lo menos muy necesario, para desarrollar el proceso de **socialización** de los pobres y de los niños. Y de los recién llegados a la ciudad. En los espacios

públicos es que se expresa la diversidad, se produce el intercambio y se aprende la tolerancia. La calidad, la multiplicación y la accesibilidad de los espacios públicos definirán en buena medida el progreso de la ciudadanía.

e) Hoy el funcionamiento eficaz y democrático de la ciudad se mide por la dialéctica entre **movilidades y centralidades**. La ciudadanía de todos dependerá de la universalidad de ambos componentes del sistema urbano. Movilidad y centralidad tienen un componente de espacio público en tanto que factor de ciudadanía. Una ciudad que funciona exclusivamente con el automóvil privado y con centralidades especializadas y cerradas (centros administrativos, *shopping centers* jerarquizados socialmente, etc.) no facilita el progreso de la ciudadanía, tiende a la segmentación, al individualismo y a la exclusión.

f) El espacio público, incluyendo la infraestructura y los equipamientos, puede ser un importante mecanismo de **redistribución e integración** sociales. Depende de cómo se diseñen, o mejor dicho de cómo se conciban, las grandes operaciones urbanas. Una ronda viaria, un conjunto de equipamientos culturales, una promoción inmobiliaria de oficinas y viviendas, una renovación portuaria o ferroviaria, o un frente de agua, pueden dualizar la sociedad urbana o en cambio articular barrios y proporcionar mecanismos de integración y mayor calidad de vida a los sectores que sufren algún déficit de ciudadanía. Estos proyectos pueden ser creadores de centralidades donde no las había, facilitar más movilidades, favorecer la visualización y la aceptación ciudadana de barrios olvidados o mal considerados en la medida que estos objetivos y no únicamente los específicos u originarios sean tenidos en cuenta. Por ejemplo, en un centro histórico no es lo mismo hacer un gran museo, un gran estacionamiento y poner policía, que plantearse paralelamente al museo la animación cultural y comercial de la zona, programas de ocupación de los jóvenes y espacios de transición equipados con los barrios del entorno.

g) El espacio público contribuirá más a la ciudadanía cuanto más **polivalente** sea funcionalmente y más favorezca el intercambio. Es preciso conocer bien el uso social de los espacios públicos. Este uso dependerá de muchos factores como el diseño, la accesibilidad, la belleza, la monumentalidad, la promoción, el mantenimiento, la diversidad de usuarios posibles, etc. Queremos enfatizar la estética del espacio público. El lujo del espacio público no es despilfarro, es una cuestión de justicia social.

h) Las Administraciones Públicas en un Estado democrático tienen que asumir como una de las fuentes de su legitimidad el promover una política de ciudad que produzca espacios públicos ciudadanos. No son, por lo tanto, admisibles grandes proyectos urbanos que no integren objetivos sociales y ambientales que amplían la ciudadanía en cantidad y calidad. El **planeamiento urbano** debe considerar la **reversión** a la ciudad de áreas ocupadas por organismos estatales o empresas de servicios que por sus condiciones materiales o localización puedan considerarse obsoletas y que pueden servir para generar espacios y equipamientos colectivos ciudadanos: puertos, estaciones y talleres ferroviarios, reservas de suelo no utilizado para obras públicas, instalaciones o depósitos energéticos, cuarteles, edificios de oficinas públicas, etc. Los "nuevos productos urbanos" no pueden legitimarse únicamente por criterios de competitividad, ni tampoco por razones de competencia burocrática. Lo cual no elimina la inclusión en estas operaciones de promociones inmobiliarias o comerciales que además de viabilizar económicamente la operación pueden contribuir a la regeneración del tejido económico-social y urbano del entorno.

i) La renovación del **instrumental urbanístico** puede ser en sí mismo un mecanismo de progreso de la ciudadanía. Los proyectos urbanos, en tanto que son a la vez respuesta a desafíos de la ciudad y oportunidades que se presentan a algunos actores públicos o privados, son ya un momento potencial de debate, conflicto y negociación. Los planes estratégicos deberán ser un ámbito importante de participación cívica. Otros instrumentos más específicos como los contratos-programa, los planes-proyecto, los proyectos preliminares, etc., favorecen la manifestación de aspiraciones e intereses diversos, incluso de sectores cuya voz se escucha normalmente poco en la ciudad.

j) El **empleo** es un factor clave para el ejercicio de la ciudadanía. En unos casos porque de él depende en gran parte la consecución de un status legal, protección social, acceso a la vivienda digna, etc. Siempre porque es necesario para obtener reconocimiento social y evitar la marginación progresiva. Las políticas urbanas, la construcción y el mantenimiento de espacios y equipamientos públicos son una gran oportunidad para crear empleos, tanto vinculados a los servicios urbanos, como a los llamados "servicios de proximidad", es decir a las personas. Así mismo es posible establecer una relación entre el "salario ciudadano" (atribuido a todos los residentes de un territorio y gestionado por el gobierno local o regional) y la ciudad como fuente de ocupaciones (sociales, culturales, ecológicas, etc.) y ámbito de formación continuada.

7. Ciudadanía: un desafío político para la ciudad

La ciudadanía fue en el pasado un atributo que distinguía a los habitantes permanentes y reconocidos como tales de la ciudad. Suponía un status compuesto por un conjunto de derechos y deberes cívicos, socio-económicos y políticos, que se podían ejercer en el ámbito del territorio de la ciudad (que en muchos casos era bastante más extenso que el ocupado por el núcleo aglomerado).

Luego, a partir del siglo XVIII y sobre todo en el XIX, la ciudadanía se fue vinculando al Estado-nación. Los ciudadanos eran los que poseían la nacionalidad, atributo que concedía el Estado, y en tanto que tales eran titulares de derechos políticos exclusivos (participar en los procesos electorales, formar asociaciones y partidos, ser funcionarios públicos, etc.). Los derechos sociales y cívicos de los ciudadanos también eran más amplios que los de los no-ciudadanos (extranjeros residentes o de paso), pero el concepto de ciudadanía se ha aplicado principalmente al status político-jurídico (sobre todo en la cultura anglosajona) en el marco del Estado. Su origen "ciudadano" casi se ha olvidado.

Sin embargo, hoy nos enfrentamos a algunos hechos nuevos que nos permiten replantear la relación ciudad y ciudadanía.

a) La reducción de la soberanía del Estado-nación por la globalización de la economía y la creación de uniones políticas supraestatales. La Unión Europea tiende a igualar los derechos y deberes de todos los ciudadanos de los países europeos. Los europeos que se instalan (o que han nacido) en un país que no es el que les da la "nacionalidad", se integran lógicamente con más facilidad en la "ciudad" que en la "nación".

b) La población inmigrante o descendientes de inmigrados, que no poseen la nacionalidad del país en el que viven, es en muchas ciudades relativamente importante y estable, es decir, en la mayoría de los casos no hay proyecto de retorno al país de origen. Esta población no tiene reconocido un status de ciudadanía, lo cual plantea a la vez un problema de política social y de gobernabilidad democrática en las ciudades. Son los llamados en Francia los "*sans*" (sin): sin papeles, sin trabajo, sin domicilio fijo, sin protección social, sin derechos políticos, obviamente.

c) En el marco europeo una solución que parece razonable y viable respecto a las problemáticas expuestas, es crear el status de **ciudadano europeo**, distinto al de nacionalidad. Actualmente son ciudadanos europeos los que poseen la nacionalidad de un país de la U.E. Se añadiría: también son ciudadanos europeos, con los mismos derechos y deberes los que residan en una ciudad (o provincia, o departamento) de la U.E. en tanto que residen en ella. Las autoridades locales atribuirán la residencia legal al cabo de dos años de residencia de facto y tramitarán la ciudadanía europea, previa aceptación del interesado, a los tres años de residencia legal. La ciudad productora de ciudadanía debe garantizar la universalidad de ésta, es decir la igualdad jurídica de todos sus habitantes. Lo contrario es legitimar la exclusión.

d) La ciudad es la mejor oportunidad de innovación política. Por la complejidad de las políticas públicas que en ella deben integrarse y por una dimensión que permite una relación más directa con la población. El ámbito regional-metropolitano, el de ciudad y el de barrio requieren soluciones originales, no uniformistas. Podrían experimentarse nuevos procedimientos electorales, como sustituir

las listas de partidos nacionales por listas cívicas, sistemas mixtos, voto programático y obligatorio, etc. También es el lugar de innovar en las relaciones entre Administración y ciudadanos, como la ventanilla única, la declaración oral con valor de documento público, etc. Otro campo en el que es imprescindible innovar es el de la justicia y el de la seguridad: justicia local, consejos de seguridad por barrio y participativos, defensa de oficio de los ciudadanos ante las otras Administraciones del Estado, etc.

e) Hoy se habla más de participación ciudadana que de participación política. La gestión política local requiere multiplicar la información, la comunicación, socializar las potencialidades de las nuevas tecnologías (que permiten el *feed-back*). Todos los ámbitos de la gestión local requieren formas de participación, a veces genéricas, muchas veces específicas: consejos, comités ad hoc, consulta popular, etc. La participación puede ser información, debate, negociación. También puede derivar en fórmulas de cooperación, de ejecución o gestión por medio de la sociedad civil (asociaciones o colectivos, empresarios ciudadanos, organismos sindicales o profesionales, etc.).

f) Los déficit de la ciudad afectan de manera distinta y desigual a distintos sectores de la población. En unos casos el *gap* es prácticamente global: los "sin" (sin papeles, sin trabajo, sin protección social, sin integración cultural, etc.). En otros es más específico: desocupados, viejos, niños, minorías étnicas o religiosas, etc. Una política ciudadana exige desarrollar un conjunto de "acciones positivas" hacia cada uno de estos grupos. Un test de ciudadanía será medir la importancia y la eficacia de estas acciones. Por ejemplo, desarrollar el multiculturalismo, convertir las demandas de niños y viejos en criterios orientadores de los programas de espacios públicos y equipamientos colectivos, hacer la ciudad más "femenina", incorporar objetivos redistributivos y estudios de impactos sociales en todos los proyectos urbanos, etc.

g) Los proyectos y la gestión de los espacios públicos y de los equipamientos colectivos son a la vez una oportunidad de producir ciudadanía y un test del desarrollo de la misma. Su distribución más o menos desigual, su concepción articuladora o fragmentadora del tejido urbano, su accesibilidad y su potencial de centralidad, su valor simbólico, su polivalencia, la intensidad de su uso social, su capacidad de crear empleo, la importancia de los nuevos públicos de usuarios, la autoestima y el reconocimiento social, su contribución a dar "sentido" a la vida urbana... son siempre oportunidades que nunca se deberían desaprovechar para promover los derechos y deberes (políticos, sociales, cívicos) constitutivos de la ciudadanía.

El estatuto de ciudadano representa un triple desafío para la ciudad y el gobierno local.

Un desafío político: conquistar la capacidad legal y operativa para contribuir o universalizar el estatuto político-jurídico de toda la población. Y también adquirir las competencias y los recursos necesarios para desarrollar las políticas públicas que hagan posible el ejercicio y la protección de los derechos y deberes ciudadanos.

Un desafío social: promover las políticas públicas que ataquen las discriminaciones que imposibilitan o reducen el ámbito de la ciudadanía: empleo, situación de vulnerabilidad (por ejemplo, niños), marginación cultural, etc.

Un desafío específicamente urbano: hacer de la ciudad, de sus centralidades y monumentalidad, de la movilidad y accesibilidad generalizadas, de la calidad y visibilidad de sus barrios, de la fuerza de integración de sus espacios públicos, de la autoestima de sus habitantes, del reconocimiento exterior, etc., una productora de sentido a la vida cotidiana, de ciudadanía.

La producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío político no exclusivo de éstos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Hay otro espacio, el de la **sociedad política** (mejor que sociedad civil) que es el que crean y ocupan todos los organismos y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas y aun deberes y responsabilidades para criticar y ofrecer alternativas, pero también para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad. Y de urbanismo.

Para terminar: la responsabilidad de hacer ciudadanía también pertenece a los **profesionales del urbanismo**. En nombre de su ética y de su tecnicidad, del conocimiento de los avances de la cultura urbanística y de la experiencia internacional, por su sensibilidad respecto a las herencias de la ciudad en la que trabajan y por su potencial creativo de reconocer tendencias e inventar futuros, los profesionales del urbanismo deben reclamar autonomía intelectual frente a los políticos y a los distintos colectivos sociales, deben elaborar y defender sus propuestas, asumir riesgos ante las autoridades y "opiniones públicas" y saber renunciar públicamente antes de traicionar sus convicciones. La reinvención de la ciudad ciudadana, del espacio público constructor-ordenador de ciudad y del urbanismo como productor de sentido no es monopolio de nadie.

Los políticos elegidos democráticamente tienen la responsabilidad de la decisión de los proyectos públicos. Las organizaciones sociales tienen el derecho y el deber de exigir que se tomen en cuenta, se debatan y se negocien sus críticas, sus demandas y sus propuestas. Los profesionales tienen la obligación de elaborar análisis y propuestas formalizadas y viables, de escuchar a los otros, pero también de defender sus convicciones y sus proyectos hasta el final.

Bibliografía

ASCHER, François (1995) La Metapolis. Paris.

BORJA, Jordi (1997) Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Co-autor: Manuel Castells. Taurus, Madrid.

_____ (1997) Informe sobre la ciudadanía europea – Eurocities/Eurocités. Ajuntament de Barcelona.

_____ (1997) Juventud y Ciutadanía. Causas sin rebeldes. Revista Prevenció. Ajuntament de Barcelona

_____ (1995) Barcelona, un modelo de transformación urbana – Programa de gestión urbana (P.N.U.D. – Banco Mundial). Quit.

_____ (1991) La ciudad conquistada. Revista Claves. Madrid.

BOSSOLINO, Antonio (1996) La Repubblica delle Città. Roma.

DAVIS, Mike (1990) City of Quartz. Los Angeles.

The Economist (1995) Turn up the Lights, Londres, julio.

Forum Europeen de Securité Urbaine – Espaces Culturels Urbains (1996) Rencontre Internationale de la Villette. Paris.

GARREAU, Joel (1995) Edge City. Life in the New Frontier. New York.

MONGIN, Oliver (1995) Vers la troisiéme ville? Preface de C. de Portzamparc. Paris.

VENTURI, Marco y otros (1995) La festivalizzione de la politica urbana. Roma.

PORTAS, Nuno (1996) El Planeamiento Urbano como Proceso de Regulación Variable. Ciudades, 3 Instituto de Urbanística. Universidad Valladolid

_____ (1996) O Projeto Urbano. Cidade e imaginaçao. PROURB. Univ. de Rio de Janeiro.

_____ (1995) Planes Directores como instrumentos de regulaçao. Sociedade e territorio nº 22, Lisboa-Porto.

Véase también la colección “Projet Urbain”. Revista del Ministére de l´Equipament (Francia), dirigida por Ariella Masboungi (12 numeros publicados entre 1994 y 1997) y la serie de libros “Conferénces Paris d´Architectes”. Edicions du Pavillon de l´Arsenal. Paris.

Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público *

Gerald E. Caiden - Naomi J. Caiden

La preocupación por lograr altos desempeños en los programas del sector público no es nueva. A lo largo de casi un siglo, políticos, administradores y público en general han mostrado interés en la economía, la eficiencia y la productividad de las organizaciones gubernamentales. Los esfuerzos por medir los resultados de las agencias públicas y por evaluar sus impactos o sus productos pretendían alcanzar metas de largo plazo establecidas por los reformadores en procura de un mejor desempeño gubernamental. En años recientes, al ímpetu en favor de la medición se añadió la urgencia, en la medida en que la confianza en el gobierno estaba declinando, las presiones se intensificaban, se ponía un énfasis creciente en el gerencialismo, y se revisaba el rol de la intervención gubernamental. La medición y la evaluación del desempeño son actualmente parte integral de una agenda de reforma, cuyos elementos primordiales incluyen una mayor flexibilidad para llevar adelante las actividades del gobierno, debilitamiento de las formas tradicionales de dar cuenta de las labores realizadas (*accountability*); devolución, descentralización y privatización; mayor atención a las demandas, conveniencias y escogencias del público, y reconsideración de lo que los gobiernos deberían realmente suministrar, directa o indirectamente.

Este documento responde a la Resolución 50/225 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que formuló una convocatoria con el propósito de sumar esfuerzos dirigidos a fortalecer la administración pública para el desarrollo, formar capacidades, y rediseñar el Estado, para poder enfrentar los cambios globales y tecnológicos. La medición y la evaluación de las actividades del sector público pueden ser vistas como aspectos críticos en relación con los esfuerzos para dotar de mayor capacidad a los gobiernos; ganar mayor eficiencia, productividad y eficacia; mejorar la transparencia y la responsabilidad *("accountability");* recuperar la confianza del público en las instituciones gubernamentales y contribuir a una reorientación del rol y de las funciones del gobierno. El documento explica los usos y las limitaciones de la medición y evaluación del desempeño en el sector público, así como sus implicaciones prácticas en lo concerniente a la capacidad institucional. Asimismo, sugiere formas con las cuales los gobiernos y las instituciones internacionales podrían responder a los pedidos de asistencia en esta área.

Significación

Durante los años 80 y 90, numerosos países occidentales industrializados pusieron en marcha reformas gubernamentales de largo alcance. Sus razones fueron similares. La disminución del crecimiento económico había provocado alarma, entendiéndose que la continua expansión del sector público era inconveniente para la inversión y la productividad en el sector privado. En tales circunstancias, se pusieron en tela de juicio las premisas comunes concernientes a la responsabilidad de los gobiernos por el bienestar individual. Por su parte, los gobiernos encontraron que con los procedimientos tradicionales era mucho mas difícil hacer frente a problemas sociales y económicos de una gravedad sin precedentes - inmigración, envejecimiento, aceleración de la desigualdad, aumento de la delincuencia y del desorden, impactos de la tecnología, desempleo. Ante la resistencia motivada por los aumentos impositivos y la disminución de los ingresos, a lo que se sumó la incidencia de gastos inflexibles, los déficits presupuestarios parecieron intratables e hicieron imposible responder a las demandas dirigidas al gobierno, mediante el incremento del gasto. La insatisfacción del público con el gobierno fue en aumento, variando desde una protesta generalizada que tenía como blanco a los

(*) Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

funcionarios arrogantes y despilfarradores, hasta los ataques en gran escala respecto a la legitimidad de las funciones gubernamentales.

Tanto por razones pragmáticas como ideológicas, las reformas aparecieron como necesarias, y su diseño contempló principalmente dos propósitos. En primer lugar, se adoptó una orientación general en el sentido de recortar los gastos innecesarios del gobierno, mejorar la eficiencia y la productividad, incrementar la flexibilidad gerencial y la capacidad de respuesta, impulsar una mayor trasparencia y responsabilidad, y poner al consumidor en un primer plano, considerando a los ciudadanos como usuarios de los bienes y servicios públicos. En segundo lugar, estas reformas a su vez habrían de contribuir con una reevaluación de lo que hacían las organizaciones gubernamentales, y decidir si ellas debían continuar o no con sus actividades. La cuestión no sólo se planteó en términos de si las organizaciones gubernamentales estaban desempeñando bien las funciones correspondientes, sino si en general ellas deberían estar a cargo de las mismas.

Esta nueva generación de reformas administrativas, por consiguiente, fue mucho más allá del dominio puramente técnico. Las recientes reformas plantearon una serie de complejos dilemas que sólo podían satisfacerse prácticamente (para que las reformas pudiesen tener alguna significación) sobre la base de un tratamiento caso por caso. La ideología, las teorías generales y los principios no hubieran sido suficientes para superar la inevitable resistencia política y burocrática, ni para suministrar justificaciones realistas, plausibles y bien fundamentadas respecto al cambio de reglas, al desmantelamiento o a la reducción de las estructuras organizacionales, a la reevaluación de actividades existentes desde mucho tiempo atrás, y a una transformación firme, sostenida y de largo alcance del rol y del *modus vivendi* de las burocracias gubernamentales. La medición del desempeño, el seguimiento y la evaluación no fueron sólo ornamentales ni tuvieron una significación incidental en las reformas. Fueron (o deberían ser) las palancas de cambio esenciales, hasta tanto se tuviera la evidencia de que la reforma estaba actuando y la seguridad permanente de que los gobiernos estaban operando de manera competente, con eficiencia y efectividad, en función del interés público.

La vinculación de las reformas con la evaluación y la medición del desempeño no fue casual. En el transcurso de su desarrollo, las reformas tomaron una orientación predecible y francamente uniforme. En el marco de un compromiso ideológico global en relación con la desregulación y la reducción del tamaño del gobierno, las reformas enfatizaron la devolución (el desplazamiento de funciones y servicios hacia niveles más bajos del gobierno), la privatización, la descentralización de la gerencia, la transparencia y la satisfacción del usuario (ver Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996:15). Todos estos aspectos dependían, para lograr credibilidad y el mantenimiento de la *accountability*, de la medición de los resultados y de la evaluación de los programas. La desregulación exigía una evaluación de la efectividad, de los costos y de las consecuencias de las regulaciones existentes, y el seguimiento de los efectos de su eliminación o su reemplazo por otros medios alternativos de suministro. La devolución, en particular en los casos en que se mantenía al menos en parte algún financiamiento central, requería el seguimiento de los fondos y el monitoreo de resultados. La privatización, al igual que la contratación externa de servicios, reclamaba la necesidad de establecer estándares, de acordar un seguimiento y de medir el desempeño. Cuando se aplicaban tarifas al usuario, era necesario examinar el costo real de los servicios y su valor en el mercado. La descentralización de la gerencia, que involucraba el relajamiento de los controles tradicionales sobre el presupuesto y el personal, en beneficio de la flexibilidad gerencial y de la orientación empresarial, implicaba una responsabilidad gerencial concomitante con respecto a resultados que tenían que ser medidos. En los casos en que el gobierno procedió a crear agencias cuasi-independientes, manejadas esencialmente sobre la base de principios comerciales, las medidas de desempeño eran esenciales para asegurar que estas agencias verdaderamente actuaban de conformidad con los objetivos cuantitativos que habían sido establecidos para ellas. La transparencia y la satisfacción del consumidor requerían de la publicación de estándares objetivos mediante los cuales el

público pudiese juzgar si las agencias del gobierno se estaban desempeñando satisfactoriamente, y aún más, si estaban haciendo un buen trabajo.

Todos estos aspectos de las reformas recientes cobran mayor relieve en tanto conceptos de la capacidad de gestión de gobierno ("*governance*"), destinados a sustituir las concepciones más tradicionales acerca de cómo deberían operar los gobiernos (Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996:8). Un componente fundamental de la noción de capacidad de gestión de gobierno ("*governance*") está en la idea de asociación y cooperación entre los sectores público, privado y sin fines de lucro. En esta asociación, el gobierno no puede ser más el único y ni siquiera el proveedor dominante de numerosos servicios públicos. Su rol es más bien el de financiador, prestador, contratante, comprador o regulador de servicios suministrados por otros. Por consiguiente, el gobierno se ubica en una posición altamente dependiente de la información proveniente de una variedad de fuentes, que concierne al cumplimiento de los estándares, la sujeción a los requerimientos contractuales, el seguimiento de los fondos, la efectividad en el logro de los objetivos, y la calidad y cantidad de servicios. Pese a que las organizaciones gubernamentales pueden operar con mayor autonomía, los gobiernos siguen siendo responsables en último término de asegurar que las metas públicas se cumplan efectivamente (independientemente de los medios utilizados para lograrlo). A tales efectos, los gobiernos necesitan poder medir y evaluar el desempeño, para utilizar esos datos en la elaboración de las políticas, el financiamiento, la conformación del personal, la asunción de responsabilidad y el control.

El estado del arte

Tanto las medidas del desempeño como la evaluación deberían diseñarse para responder a la interrogante básica de "¿Cómo se están haciendo las cosas?". La evaluación es una investigación exploratoria de un programa o agencia, llevada a cabo en intervalos periódicos o episódicos. Las medidas del desempeño son estimaciones cuantitativas o cualitativas en el tiempo, acerca de lo que está haciendo una organización, cuán bien se está desempeñando y cuáles son los efectos de sus actividades. Entre las medidas del desempeño más comúnmente utilizadas se incluyen la siguientes:

- **Insumos** (*inputs*), tales como dinero, personal, equipos, materiales
- **Carga de trabajo** (*workload*) **o niveles de actividad**, tales como solicitudes procesadas, niveles de inventario, inspecciones realizadas, estudiantes en clase
- **Resultados** (*outputs*), tales como niños vacunados, millas de carretera construidas, toneladas de desechos recogidos, estudiantes graduados
- **Impacto** *(outcomes)* **de los productos o servicios**, tales como enfermedades prevenidas, porcentaje de impuestos recolectados, niveles de pureza del aire alcanzados, niveles de seguridad laboral alcanzados, alivio de la pobreza
- **Productividad** *(productivity),* tales como casos atendidos por especialistas, solicitudes procesadas por persona, llamadas de emergencia canalizadas
- **Costos** (*costs*), tales como costos promedio para construir una milla de autopista, educar un niño, mantener una piscina pública u otras instalaciones públicas.
- **Satisfacción del usuario** (*customer satisfaction*), tales como el número de quejas recibidas, resultados de encuestas, utilización de procesos participativos.
- **Calidad y oportunidad del servicio** *(service quality and timeliness),* tales como tiempos de respuesta de la policía, capacidad para acceder a una agencia, tiempo de espera, aceptación de los horarios de transporte, tasas de deterioro, disponibilidad del servicio (United States General Accounting Office, mayo de 1992: 2)

Allí donde se han especificado los niveles para una determinada medida, ellos constituyen los **estándares de desempeño**. Cuando la referencia se hace para identificar e implementar mejores

prácticas a efectos de exponer un estándar para la comparación de resultados y el mejoramiento del desempeño, esto se conoce como **benchmarking**. Cuando el resultado no es directamente medible, pueden usarse medidas aproximadas conocidas como **indicadores** (United Kingdom Audit Office, junio de 1992: 16). Los **incentivos para el desempeño** pueden utilizarse para estimar el desempeño individual con el propósito de determinar la remuneración apropiada y premiar la productividad.

Estas medidas están diseñadas para apreciar la economía, la eficiencia y la efectividad con la que una organización pública suministra sus servicios. La **economía** tiene que ver con la capacidad de una organización para operar al más bajo nivel de costos posible, y puede estimarse a través de medidas de los insumos y de comparaciones mediante el benchmarking. La **eficiencia** es la relación entre los insumos y los resultados, por ejemplo la utilización de insumos mínimos para producir un resultado dado, o la obtención de los máximos resultados para un determinado nivel de insumos. Puede medirse a través de los resultados, la productividad y la medición de los costos. La **efectividad** marca el éxito del programa y se centra en sus resultados, tal como son evaluados a través de la medición del impacto. Además, la calidad de los servicios puede estimarse a través de medidas del proceso, relacionadas con la satisfacción y las opiniones del usuario.

Hacia comienzos de los años 90, el uso de mediciones del desempeño, en una u otra forma, se había divulgado en el sector público. Las encuestas informaban que más de dos tercios de las ciudades en los Estados Unidos utilizaban sistemas de seguimiento del desempeño, y aproximadamente la mitad de las agencias del gobierno federal declararon que utilizaban esta información como apoyo para la toma de decisiones (Swiss, 1991: 155). En varios países se inició la incorporación de sistemas globales para el mejoramiento de la gerencia. En Australia, el Program Management and Budgeting y los Financial Management Improvement Programmes, utilizaron la planificación estratégica para cotejar las metas con los resultados y los impactos. En el Canadá, varias reformas concibieron acuerdos sobre el desempeño, con una mayor flexibilidad gerencial para enfatizar el mejoramiento de la calidad de los servicios gubernamentales y alcanzar las metas de desempeño establecidas. Las reformas de Nueva Zelanda enfatizaron los métodos empresariales a través del State Sector Act, de 1988, y la Public Finance Act de 1989, centrándose en la medición de los resultados. En el Reino Unido, a través de la ambiciosa descentralización del Next Steps Program a fines de 1980, se enfatizaron ampliamente los logros del desempeño en términos de resultados. En los Estados Unidos, la Government Performance and Results Act, de 1993, ordenó a los departamentos federales que implementaran la planificación estratégica a efectos de establecer las metas y medir los resultados de sus actividades (United States General Accounting Office, mayo de 1995: 14-5).

Todas estas experiencias indican que no existe una única forma de realizar las evaluaciones o de escoger las medidas del desempeño (Rosen, 1993: 71). Se ha sugerido que el uso de múltiples medidas podría ser de mayor utilidad para "captar" la efectividad de una organización o de un programa, y que el desarrollo de medidas confiables y válidas no debería depender de los datos inmediatamente disponibles, sino más bien basarse en la escogencia deliberada y en la discrecionalidad. Sería posible elaborar una "cadena" o "jerarquía" de medidas, comenzando con los insumos y terminando con los productos o los resultados finales. Mientras que al comienzo de la cadena los insumos podrían ser fácilmente obtenidos e identificados, ellos pudieran tener poca relación con la efectividad real de la agencia. Por otra parte, los esfuerzos por medir los resultados podrían dificultarse en razón de su magnitud y de su naturaleza difusa, aunque ellos representen el impacto real derivado de las actividades de la agencia (Swiss, 1991: 147). En suma, es de la gerencia pública que depende la escogencia y el balance de las medidas más útiles y más factibles.

Dicho de otro modo, las medidas y la evaluación del desempeño tienen una variedad de usos. Pueden emplearse para dar cuenta de actividades pasadas, de operaciones en curso, y para evaluar los progresos hacia objetivos planificados (United States General Accounting Office, mayo de 1992: 2).

Uno de los usos sistemáticos más antiguos de la evaluación fue con propósitos de contabilidad, específicamente en relación con el proceso presupuestario. Las medidas de desempeño tuvieron que ser incorporadas en las presentaciones presupuestarias de las agencias, en un intento de reemplazar el tradicional proceso presupuestario basado en ítems por el presupuesto basado en el desempeño. Las decisiones acerca de las futuras asignaciones de recursos deberían apoyarse en los datos del desempeño, que revelarían el grado en el cual las agencias habían alcanzado sus metas. De hecho, esta reforma, al igual que otros intentos similares efectuados posteriormente (presupuesto por programa y desempeño, presupuesto de base cero), encontraron serias dificultades, dado que, además de la naturaleza política de las asignaciones presupuestarias, no siempre resultaba claro cómo las medidas del desempeño podrían ser utilizadas para determinar los presupuestos. Esta experiencia parece haber contribuido con la disminución del énfasis en los aspectos presupuestarios de la medición del desempeño que se aprecia últimamente, aunque uno de los principales propósitos es el de mejorar la responsabilidad por los resultados de los programas, incluyendo el fortalecimiento del proceso de auditoría. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos y la Ley sobre Resultados del Desempeño, de 1993, todavía expresan como un objetivo prioritario el establecimiento de vínculos más estrechos y claros entre los recursos y los resultados (United States General Accounting Office, marzo de 1997: 1).

Cada vez más jurisdicciones informan que encuentran de utilidad las mediciones del desempeño para la gerencia de las operaciones habituales y el mejoramiento de la productividad. Ellas pueden promover una toma de conciencia sobre los costos, conformar las bases para la introducción de sistemas de pago vinculados al desempeño, y establecer estándares sobre normas aceptables de trabajo. Igualmente, ellas pueden ser utilizadas para mejorar la calidad de los servicios públicos, mediante la identificación y la atención de las cambiantes necesidades del público, comparando los desempeños en el tiempo, entre organizaciones y en relación con estándares, y a través del seguimiento y el control de los resultados de políticas y programas. Las mediciones del desempeño deberían también contribuir a mejorar la gerencia de la agencia, en razón del énfasis que ponen en los resultados, en la calidad de los servicios y en la satisfacción del usuario, así como por la planificación para alcanzar los objetivos del programa. Igualmente, deberían ayudar a optimizar la eficiencia, clarificar las decisiones y a hacer pública la información sobre el desempeño del programa. Deberían mejorar también la elaboración de las políticas a nivel legislativo, las decisiones sobre gastos y la supervisión general del programa.

Otra utilización de las medidas del desempeño tiene que ver con la evaluación del trabajo que está siendo llevado a cabo bajo contrato. Los contratos deberían establecer claros estándares de desempeño, tomar las provisiones para el seguimiento y especificar los términos de aceptación. Allí donde un nivel de gobierno provee de financiamiento para que algún otro se encargue de realizar ciertas funciones, también se requiere el establecimiento de estándares de desempeño, y asegurar la realización del seguimiento y los términos del cumplimiento de los mismos.

Pero en años recientes, los defensores de la evaluación y de las medidas del desempeño han ido más allá de considerarlas como un modesto aporte adicional al mejoramiento de la productividad, para percibirlas como un aspecto integral de la planificación estratégica, por cuanto podrían ser utilizadas para cotejar las metas y evaluar los progresos hacia el logro de los objetivos planificados. Por ejemplo, en la United States Government Performance and Results Act, de 1993, las medidas del desempeño se encuentran estrechamente vinculadas con la planificación estratégica desde una triple perspectiva. En primer lugar, a las agencias se les solicitó que elaborasen un plan estratégico identificando sus metas, incluyendo el impacto de las actividades programáticas. De este plan deben desprenderse planes de desempeño anuales, con el desarrollo de medidas de desempeño indicadoras de los progresos hacia las metas establecidas. Por último, las agencias deben recolectar y analizar los datos requeridos para informar sus resultados en informes de desempeño anuales. De esta manera, se espera hacer de la medición de resultados una parte integral de la planificación y de la formulación de políticas en todos los niveles del gobierno (ver United States General Accounting Office, mayo de 1997).

En la actualidad existe una literatura significativa acerca de cómo elaborar medidas del desempeño y conducir una evaluación de las organizaciones públicas, así como también se cuenta con estudios de caso e informes que detallan la experiencia en la materia. No obstante, está claro que todavía subsisten numerosas dificultades en el desarrollo y la utilización de la evaluación y de las medidas del desempeño. La implementación de medidas de desempeño y de una información para la evaluación que sea de utilidad, requiere algo más que experticia técnica. Es necesario construir capacidades y concitar cooperación para el desarrollo y la utilización de la información sobre el desempeño, de modo que verdaderamente ella pueda influir en la toma de decisiones. Más allá de lo valioso y meritorio que pueda ser el propósito que guía el desarrollo de las mediciones del desempeño, si por cualquier razón ellas no pueden ser implementadas, no habrán de ser de utilidad. La experiencia del pasado sugiere prudencia a este respecto.

Implementación

Las actividades de los gobiernos contemporáneos exigen una nueva dimensión para asegurar la responsabilidad ("*accountability*"), que va más allá y que difiere del respeto de la legalidad, el cumplimiento de los procesos establecidos, la jerarquía burocrática y la probidad financiera. Aún cuando los gobiernos se retiren de la actividad empresarial, desregulen e intenten recortar servicios, ellos siguen estando involucrados en cuanto a dirigir grandes compañías (correos, defensa, aeropuertos, fondos de pensiones); brindar servicios económicos a los mercados; mantener responsabilidades en el área de la salud, del bienestar y de la educación de grandes poblaciones; asegurar la vigencia de la ley y el orden; mantener y restaurar ambientes seguros y ecológicamente sustentados e invertir en grandes proyectos de infraestructura. Pero las formas en que estas funciones son llevadas a cabo están cambiando y difieren de las prácticas del pasado.

En primer lugar, las restricciones presupuestarias ante las crecientes demandas significan que es necesario encontrar nuevas formas de darles respuesta. Por ejemplo, a medida que las poblaciones envejecen, los costos de atención de la salud crecen, y las formas existentes de atender a los ancianos y a los individuos más vulnerables pueden ser tanto demasiado costosas como inadecuadas.

En segundo lugar, ha habido un reconocimiento de que las formas anteriores de encarar los problemas, exclusivamente por intermedio de las burocracias gubernamentales, pueden no funcionar bien en una compleja sociedad post-industrial. Areas tales como la educación, la seguridad urbana, la recolección de residuos sólidos, la atención de la población dependiente y la regulación ambiental, requieren de una activa cooperación de los usuarios.

En tercer lugar, la provisión monopólica de servicios por parte del gobierno ha sido vista a menudo como demasiado inflexible, permitiendo poco margen para la variación de las condiciones o para la escogencia por parte de los usuarios del servicio.

En cuarto lugar, el desarrollo de un movimiento en favor de mayor autonomía para los niveles subnacionales de gobierno, exigiendo mayores responsabilidades en la obtención y en el gasto de los ingresos, trajo como consecuencia que los administradores locales y regionales tengan que manejar organizaciones complejas y multifuncionales, que deben responder ante los ciudadanos y las fuerzas económicas locales, aún cuando esto pueda complicar las tareas de los funcionarios nacionales a la hora de implementar las políticas correspondientes.

En quinto lugar, la nueva tecnología de la información ha modificado las formas de realizar negocios, expandiendo las fuentes de la información y las comunicaciones hacia los ciudadanos comunes, e inaugurando nuevas posibilidades para llevar a cabo en diferentes modalidades la implementación de los programas gubernamentales.

En sexto lugar, en muchos países el nivel de corrupción ha alcanzado un punto en el cual ya no es más tolerable, por lo que se impone la toma de medidas para incrementar la transparencia en las

organizaciones públicas, y asegurar que ellas estén llevando a cabo las tareas para las cuales fueron creadas.

Finalmente, con la creciente globalización, los responsables de la elaboración de las políticas públicas tienen que responder a problemas que van más allá de las fronteras de sus jurisdicciones, lo que implica la necesidad de entender las fuerzas globales, la capacidad para responder a las tendencias y eventos internacionales, y la habilidad para establecer vínculos de cooperación con organizaciones más allá de las fronteras nacionales.

Estos desarrollos han modificado lo que los gobiernos hacen y cómo lo hacen. Los gobiernos se encuentran inmersos permanentemente en una serie de escogencias de fines y de medios. Operan en un entorno de incertidumbres complejas y convergentes, y se espera de ellos que tomen decisiones sofisticadas, en respuesta a las múltiples presiones, que se involucren en negociaciones y que asuman riesgos. Casi todas las acciones que los gobiernos toman, los involucran en relaciones con otros - otras agencias, otros niveles de gobierno, compañías privadas, grupos de presión, organizaciones sin fines de lucro y ciudadanos. Para ser efectivos, los gobiernos tienen que estimular la cooperación y la participación, y embarcarse en empresas conjuntas, operar agencias cuasi-públicas, hacer contratos, concertar acuerdos y concretar una variedad de arreglos financieros. En esta situación, la rendición de cuentas ya no puede basarse totalmente en la jerarquía burocrática que sólo asegura que se cumplió con los procedimientos legales. En la medida en que se espera que los funcionarios gubernamentales actúen con mayor autonomía para ejercer su juicio profesional sobre la base de lo cotidiano, y confiar en otros para que lleven a cabo las políticas públicas, se necesitan otros medios para asegurar que las políticas se elaboran y se implementan en pro del interés público, y justificar los programas públicos por sus resultados. ¿Cuál es el enfoque viable para medir y evaluar los programas y las políticas públicas?.

En el pasado se tejieron expectativas exageradas en torno a las medidas del desempeño y a la evaluación de programas. No es realista pensar que ellas pueden resolver los problemas de la eficacia gubernamental y del proceso de elaboración de las políticas. Con demasiada frecuencia la atención se centró en las cuestiones técnicas de selección de las medidas correctas y de la recolección de datos. Pero las medidas del desempeño y la evaluación de programas son algo más que información; son parte integral de los procesos de gerencia y del entorno político, aspectos ambos que son cruciales para el éxito de las mismas.

Gran parte de la literatura sobre productividad y gerencia orientada a los resultados se centra en la selección de las medidas del desempeño. Un estudio reciente de la United States General Accounting Office expone seis "lecciones claves" a partir de la experiencia de cuatro países encuestados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido). Cinco de estas lecciones están centradas en la naturaleza de la información requerida: (1) los tipos de medidas del desempeño desarrolladas deberían emanar de los objetivos de los programas, ya sea que estén orientadas hacia el resultado (*output*) o hacia el impacto (*outcome*); 2) las medidas del desempeño deberían reflejar la capacidad de la gerencia del programa para influir en el logro de las metas referidas a resultados o a impactos; 3) el personal del programa debería jugar un papel en el diseño de las medidas de desempeño para su programa; 4) los sistemas de medición del desempeño deberían recolectar datos e informar en torno a unas pocas medidas claves, y mantener un equilibrio en cuanto a mostrar diferentes dimensiones del desempeño, tales como la cantidad, la calidad, la eficiencia y el costo; 5) los sistemas de medición del desempeño deberían incluir información cualitativa, además de información cuantitativa sobre el desempeño, así como interpretaciones de los resultados del desempeño; y 6) los sistemas de medición del desempeño deberían suministrar información más agregada sobre el logro de las metas de la organización a la alta gerencia y una información más detallada a los gerentes de programas (United States General Accounting Office, mayo de 1995: 4-5).

Con toda claridad, la escogencia apropiada de medidas del desempeño es crítica para el éxito, pero en modo alguno está exenta de dificultades. En general, la información acerca de "resultados" es

deseable, pero puede ser demasiado difícil de recolectar y de interpretar, en tanto que los datos referidos a los insumos y a la carga de trabajo, son vistos como relativamente fáciles de recolectar, pero insuficientes. En Nueva Zelanda y en el Reino Unido, los gobiernos han requerido medidas de resultados (en oposición a impactos). Aún cuando los gobiernos de Australia y del Canadá enfatizaron el establecimiento de objetivos para los programas y para la medición de sus resultados, se aprecia que las mediciones en los informes sobre desempeño, en su mayoría, también estaban orientadas hacia los productos (Ibid.: 4). No existe un sistema ideal.

El grado de discrecionalidad en la selección de medidas de desempeño y en el establecimiento de un marco de referencia para la evaluación suscita interrogantes acerca de la gerencia. ¿Quién debería estar involucrado en la evaluación de programas? Los evaluadores externos podrían ser objetivos, pero también presentarían la desventaja de su falta de conocimiento del programa. En todo caso, el empleo de los mismos en forma regular podría ser costoso y plantea la eventualidad de la creación de todo un ejército de evaluadores profesionales, ya sea públicos o privados, quienes no contribuirían directamente con los resultados de los programas. Si se recurre a la auto-evaluación, los sesgos son probables: después de todo, es poco probable que los funcionarios escojan medidas que los muestren a ellos mismos desde un ángulo desfavorable. En todo caso, el problema de quién debe hacer la evaluación puede escindir la organización entre evaluadores y evaluados. Si funcionarios de alto nivel quedan a cargo de las actividades de evaluación, esto reforzaría su autoridad, pero también significaría que los funcionarios de más bajo nivel se mostrarían escasamente identificados con la evaluación, que pudieran verla como una amenaza, o dejar de suministrar la información y la cooperación necesarias. Si los funcionarios de rango menor se encargan de la tarea, ellos se verían incentivados a justificar sus propias actividades. Si cada quien hace la evaluación, ¿en qué medida esto no drena recursos de las actividades programáticas en curso? Más aún, si la medición del desempeño se utiliza para otorgar incentivos monetarios por el desempeño, a menos que los criterios sean absolutamente claros en relación con las actividades de rutina, la vía queda abierta para el favoritismo, y es probable que se afecte la moral de los no recompensados.

Por consiguiente, la producción de una información sobre el desempeño que sea de utilidad en relación con los programas, requiere de un alto grado de cooperación en el seno de las agencias, y de una gerencia y un liderazgo competentes. Pero aún siendo relevantes, apropiados y oportunos los datos no cumplirán con propósito alguno si no son verdaderamente utilizados. Entre los usuarios potenciales de la información sobre el desempeño y la evaluación no sólo se incluyen los gerentes de programas y los administradores de alto nivel de las agencias, sino también legisladores, ministros, la agencia financiadora central, los cuerpos de auditoría, los partidos políticos, la prensa y el público en general. Pero si bien todos estos interesados pudieran suscribir los propósitos generales de la evaluación y la medición del desempeño de los programas, cada uno de ellos tiene sus propias preocupaciones y su propia agenda al respecto. Por ejemplo, los legisladores pueden enfatizar la importancia de la supervisión general de la agencia, el desempeño en el corto plazo, la información consistente y la rendición de cuentas, vale decir, elementos que sustentan sus agendas y sus motivaciones políticas. Por otra parte, los funcionarios ejecutivos pueden enfatizar las metas de largo plazo, la adaptabilidad a las necesidades cambiantes y la flexibilidad en la ejecución (United States General Accounting Office, marzo de 1997: 3). Por esta razón, los defensores de la medición del desempeño y de la evaluación sugieren que los objetivos y las medidas del desempeño debieran ser objeto de negociación entre los interesados.

La implementación exitosa de la medición del desempeño y de la evaluación de programas no puede ser supuesta de antemano. La información es contingente; la gerencia debe ejercerse sobre la marcha; y los problemas políticos están siempre presentes. La medición del desempeño y la evaluación de programas son técnicas, pero más que eso, son tanto insumos como resultados de una gestión mejorada. Son parte de un proceso de cambios, y como toda innovación, necesitan de un elevado nivel

de apoyo, con una introducción progresiva, apoyada en experiencias piloto, para estimular un proceso de aprendizaje. Es igualmente importante tener una comprensión clara de sus limitaciones.

Limitaciones

El hecho de que se hayan hecho esfuerzos durante aproximadamente cincuenta años para desarrollar y utilizar medidas de desempeño en los programas de gobierno y que todavía se sigan confrontando grandes dificultades para poder hacerlo, debería llamar a la reflexión sobre el problema. Los cuestionamientos más serios se refieren a que las medidas, aún cuando hayan sido desarrolladas, no han sido utilizadas. Por ejemplo, después de casi tres años transcurridos en fases preparatorias, la United States General Accounting Office informó en junio de 1997 que las agencias del gobierno federal "... todavía no han desarrollado la información necesaria para determinar si sus programas están obteniendo los resultados deseados. Ni siquiera en aquellas instancias en que las agencias tienen información orientada hacia los resultados se está utilizando la información en una medida significativa a efectos de tomar decisiones que afectan sus programas" (United General Accounting Office, junio de 1997: 50). Igualmente, un informe anterior sobre presupuestos basados en el desempeño a nivel de los estados, concluía que: "Los gerentes de programas, en su mayoría, han señalado que ellos no utilizan las medidas habitualmente publicadas en sus documentos presupuestarios" (United States General Accounting Office, febrero de 1993: 7). Varios obstáculos han surgido para la difusión del uso de las medidas de desempeño.

En primer lugar, el desarrollo de medidas significativas del desempeño de programas no es una tarea fácil, y muchas agencias carecen de la capacidad y de la orientación para hacerlo. En particular durante un tiempo de restricciones presupuestarias, puede faltar personal capacitado, tiempo y recursos para una actividad exigente que no contribuye directamente con la operación cotidiana de la organización. La incorporación de los datos sobre el desempeño en la toma de decisiones también depende no sólo de la disponibilidad oportuna de los mismos, sino también de la cultura de la organización, que orienta sus actividades, por ejemplo, de acuerdo con hábitos establecidos, por reglas impuestas, basadas en una obediencia sin apelaciones a los jefes ejecutivos, o con base en reacciones ante eventos externos a medida que ellos ocurren. La utilización de datos sobre el desempeño para la toma de decisiones en estos casos requeriría de una revolución organizacional.

No todas las actividades pueden ser significativamente cuantificadas. Actividades de rutina, tales como el procesamiento de formas, la recogida de la basura, la inscripción de estudiantes, el servicio de comidas y la realización de inspecciones, son actividades que se prestan con facilidad a la medición cuantitativa. En el extremo opuesto de la escala, la diplomacia, el asesoramiento de políticas, las negociaciones, las actividades culturales, la investigación y numerosos servicios sociales no se amoldan a dicha medición. Entre ambos extremos, se despliega toda una zona en la que las medidas del desempeño deberían ser aplicadas tomando en consideración una serie de dimensiones, porque es preciso captar tanto la calidad del servicio como la cantidad del mismo. En esta área se ubican, por ejemplo, la salud pública (vgr. la calidad del aire, el control de enfermedades contagiosas, el bienestar infantil), la seguridad pública (respeto de las leyes de tránsito, limpieza de las calles, cumplimiento de las leyes contra el uso ilícito de drogas), la educación (curiosidad, socialización, recreación, desarrollo), y el bienestar social (guarderías, violencia doméstica, entrenamiento y desarrollo laboral, asistencia pre y post-natal). Estas áreas plantean desafíos para la evaluación, porque involucran considerables variaciones en el comportamiento y en la valoración, que difícilmente son compatibles con medidas estandarizadas.

Aún cuando se adopten y se utilicen buenas medidas del desempeño, ellas representan sólo una dimensión de las actividades de una organización. Una organización debe alcanzar sus metas, pero puede hacerlo de una forma tal que contradiga los valores democráticos y que subordine al logro de sus objetivos toda otra consideración. Por ejemplo, una agencia impositiva puede intimidar a los

contribuyentes y tratarlos de manera injusta, y así recolectar grandes montos de ingresos. La policía puede proclamar que ha reducido la delincuencia, pero hacerlo al costo de la brutalidad, la discriminación, la creación de un clima de temor o del predominio de un poder militarizado en la sociedad civil. Las medidas de desempeño pueden también contribuir con estos resultados, en caso de que los individuos sean recompensados o penalizados esencialmente en función de los resultados, sin importar cuán aceptables son los medios que han utilizado para alcanzar dichos resultados.

Allí donde las medidas del desempeño están siendo desarrolladas explícitamente para contribuir con el proceso presupuestario, surgen dificultades agregadas. No ha quedado claro cómo los cambios en los niveles de financiamiento afectan realmente los resultados de los programas. La relación entre medidas de desempeño y asignación de recursos no es lineal. Si un programa está trabajando mal, y muestra escasos resultados, ¿ello significa que debe ser interrumpido o que debe ser provisto de mayores recursos para que puede hacer un mejor trabajo?. A la inversa, si un programa está haciendo las cosas bien y alcanzando sus objetivos ¿debería ser dotado de mayores recursos para que haga un trabajo todavía mejor, o deberían recortarse estos recursos, con base en la presunción de que sus propósitos ya se han cumplido y que el programa ya no es más necesario? ¿Cuál es el parámetro valorativo para decidir si una determinada suma de dinero es demasiado grande o demasiado pequeña, o si es lo justo para preservar una especie, operar un sistema de centros para la atención de emergencias traumáticas, o asegurar el monitoreo o el control de enfermedades contagiosas? Más aún, un programa carente de recursos por razones políticas o por causa de restricciones presupuestarias puede estar condenado al fracaso, independientemente de la validez de sus propósitos y de la capacidad de los encargados de su implementación. Igualmente, el esfuerzo por generar todo el tiempo datos sobre el desempeño para el presupuesto anual, puede resultar en medidas superficiales, de escasa utilidad para los responsables de la toma de decisiones, pero que al mismo tiempo los recarga en su trabajo por su detalle y su volumen. Diferencias de perspectivas entre los legisladores y los funcionarios ejecutivos, han contribuido también con la insatisfacción en torno al uso de las medidas del desempeño. Los legisladores han ignorado los datos sobre el desempeño, porque estos datos exigen un formato no familiar para ellos, que utiliza información de base programática, diferente de la información habitual de las estructuras de contabilidad. Ellos han sentido que el uso de las medidas estimulaba el conflicto y que principalmente servía a los fines de los funcionarios ejecutivos, incrementando la discrecionalidad de los mismos. Por su parte, los funcionarios ejecutivos han desarrollado mediciones del desempeño con el propósito de satisfacer necesidades internas de sus propias agencias y como justificaciones para las formulaciones presupuestarias iniciales, sin preocuparse por los usuarios externos (United States General Accounting Office, febrero de 1993: 6-7).

El desarrollo de las medidas del desempeño también se ha visto dificultado en lo que se refiere a especificar las medidas del impacto. Para numerosas actividades, la medición del impacto no parece ser apropiada y no todo puede ser cuantificado en forma significativa, por ejemplo, las actividades de prevención y de erradicación o aquellas actividades que se refieren a eventos extraordinarios. A menudo las agencias son capaces de sintetizar las actividades de sus programas, pero han tenido problemas al pasar de los resultados a los impactos y han surgido controversias en torno a cómo debería definirse el impacto (ver United States General Accounting Office, junio de 1997 (a)). En algunos casos, el impacto puede ocurrir sólo muchos años más tarde, de modo que ha existido la necesidad de desarrollar medidas provisorias o alternativas. Finalmente, aún cuando los impactos puedan ser especificados y medidos, existe una dificultad para especificar un estándar razonable para el desempeño correspondiente.

Estos problemas se han exacerbado cuando las medidas del impacto del desempeño han sido vinculadas con la planificación estratégica. Ha sido difícil establecer objetivos claros allí donde las misiones y las metas de la agencia no son claras. La clarificación de las mismas involucra temas de políticas y de "*trade-offs*", que han sido deliberadamente mantenidos en términos poco concretos en el

pasado por razones de orden político. Allí donde ha sido posible establecer metas estratégicas de largo plazo, ha sido difícil traducirlas en metas de desempeño anual, y los procesos han conllevado con frecuencia desacuerdos en torno a las prioridades, los enfoques y los roles.

De una importancia fundamental en lo que concierne a toda la cuestión de la evaluación de impactos, es saber si es posible establecer relaciones entre las actividades gubernamentales y los resultados. ¿En qué medida un programa produce resultados, o ha sido algún evento o tendencia externa el o la responsable de los mismos? Los impactos no siempre se pueden hacer corresponder con facilidad a los esfuerzos de la agencia, como por ejemplo en los programas reguladores o en la investigación científica. El desarrollo de medidas de desempeño puede requerir el análisis de los impactos de los programas.

Han existido también problemas relacionados con la calidad de la información y con cuestiones referidas a su adecuación y a su oportunidad. En particular, cuando la información es recolectada por terceras partes, tales como unidades gubernamentales subnacionales u organizaciones sin fines de lucro, puede ser difícil la verificación de la adecuación de la misma. Se han experimentado dificultades para establecer la línea de base a partir de la cual medir los programas realizados en los últimos años.

Finalmente, las medidas de desempeño tienen un elevado perfil político. La evaluación de programas afecta la sensibilidad política. Los programas que sean mostrados públicamente como fallando, de acuerdo con los criterios escogidos, están sujetos a recibir ataques. Los defensores de la evaluación sostendrían que así debe ser. Sin embargo, los programas no son entidades abstractas: son personas - administradores, políticos, clientes. Todos estos participantes de un programa, que tampoco son neutrales, pueden con justicia cuestionar las medidas de desempeño escogidas para evaluar el programa. Inclusive pueden poner en tela de juicio la calidad de la información y de su interpretación, dado que raramente los resultados de una evaluación dejan de lado toda ambigüedad. Por otra parte, los participantes astutos se asegurarán de que las medidas de desempeño muestren a sus programas desde una perspectiva favorable para justificar su prosecución. Los evaluadores pueden percibir sus medidas y criterios como neutrales y objetivos: los participantes los ven como un contrincante en la lucha política. La investigación de la evaluación no es infalible: sus resultados dependen de las medidas escogidas, de la calidad de los datos y de la interpretación de los hallazgos. Estudios concernientes a áreas complejas, tales como la prevención del delito, o los costos de la inmigración, pueden arribar a conclusiones bastante diferentes, y convertirse en armas para el debate político en curso.

Estos obstáculos parecen gigantescos, y algunos críticos han cuestionado el valor de la empresa en su totalidad. Aaron Wildawsky, por ejemplo, confesó: "Yo empecé pensando que era malo para la organizaciones no evaluarlas y terminé preguntándome por qué tienen que hacerlo" (Wildavsky, 1987: 458). La pregunta puede también ser formulada acerca de si es justificable, realista o ético para los denominados expertos en países ricos, con administraciones bien establecidas, pedir a sus pares en los países más pobres, que trabajan en un entorno con severas restricciones, que lleven a cabo reformas teóricas que ellos, con todas sus ventajas, encuentran extremadamente difíciles y aún imposibles. Este es un campo por el cual observadores y analistas de la administración pública han viajado antes - un paisaje contaminado por esquemas fallidos, del cual pocos, con la excepción de algunos consultores foráneos, se han beneficiado.

Contexto institucional

Aún no se ha hecho referencia al entorno en el cual debe ser conducida la medición del desempeño y la evaluación de programas. Ni siquiera en los países occidentales industrializados, con un servicio civil desarrollado y complejos vínculos entre los sectores público, privado y sin fines de lucro, las medidas del desempeño y la evaluación de programas públicos han dejado de ser problemáticas. Verdaderamente, ha habido éxitos, pero los logros no han sido consistentes y han requerido un gran monto de esfuerzo. En los países pobres, ya estén clasificados como "en desarrollo"

o "en transición", la introducción de las medidas del desempeño y de la evaluación de programas probablemente sea más dificultosa y confronte mayores problemas. No existe un solo esquema del que pueda decirse que habrá de ser transferible a entornos tan radicalmente distintos. Ni es posible asegurar que todos, o siquiera algunos, de los gobiernos, necesariamente habrán de dar la bienvenida a un sistema de evaluación de sus agencias. Dado que las mediciones del desempeño y la evaluación de programas intrínsecamente presagian cambios, muchos habrán de ver estos cambios como amenazas, por lo que es altamente probable que surjan resistencias. Lamentablemente, se requiere capacidad para producir capacidad - información, experticia, recursos, y cooperación - recursos todos ellos que con frecuencia se muestran escasos.

Si la medición y la evaluación del desempeño son vistas simplemente como técnicas, ellas no pasarán de ser sólo una moneda de cambio de los consultores, quienes venderán sus sistemas, y dejarán tras ellos las cosas en el estado en que estaban, o un legado de cinismo acerca de la posibilidad de mejoramiento. Si tiene que haber algún grado de éxito, la evaluación y la medición del desempeño necesitan ser percibidas como un componente del desarrollo de la capacidad de gobierno. Esta concepción implicaría cambios en el sentido de una mayor transparencia, más información al público, más criticismo potencial de las agencias gubernamentales y una sociedad más abierta.

A medida que surgen nuevas ideas acerca de las reformas administrativas, se aprecia la tendencia por parte de sus proponentes, a recomendar su aplicación en todo lugar y en idénticas formas. La experiencia del pasado sugiere que no existe un sólo sistema apropiado para todos los lugares y todos los tiempos. El punto de vista convencional de ayer, hoy a menudo es percibido como ridículo. Más bien el desafío está en discernir los elementos esenciales que sustentan la recomendación actual, y adaptar lo que pueda parecer de utilidad a las circunstancias del entorno.

Los países varían en el tamaño, la economía, la cultura, las políticas y las instituciones. En algunos, la responsabilidad gubernamental no se encuentra bien establecida: los presupuestos son embriónicos y ocultan más de lo que revelan, en tanto que las instituciones de auditoría independientes están todavía por crearse. Mientras que algunos países están bien organizados y sus economías progresan, otros están en un estado de desorganización, al punto que los pagos gubernamentales no se hacen o se postergan, y la corrupción es sistémica.

La introducción de la evaluación y de medidas de desempeño en esta situación puede ser vista como una contribución crítica a la construcción de un servicio público profesional y al desarrollo de instituciones de gobierno viables. O puede ser percibida como una carga extra para un personal ya sobrecargado, y una distracción de los problemas más urgentes. Puede ser vista como un requerimiento esencial para la edificación de un sector público efectivo y democrático, o como un desarrollo que debería tener lugar más tarde, luego de haberse montado las estructuras básicas. Inevitablemente, la introducción de medidas del desempeño y de la evaluación de programas deberá ser justipreciada en términos políticos, de acuerdo a cómo ella afecta el balance de poder entre el ejecutivo y el legislativo, entre los niveles de gobierno y entre los sectores de la población. De ellas puede también esperarse que incidan en las demandas dirigidas a los gobiernos en relación con algunos programas, y en los esfuerzos por recortar o eliminar otros programas.

A pesar todo, el propósito central de la evaluación y de la medición del desempeño permanece: con una ejecución adecuada, constituye un instrumento de vigilancia del gobierno, un mecanismo para asegurar el valor del dinero público, una indagación esencial sobre la efectividad de los programas y de su contribución al bien público y un aporte para fortalecer la confianza en los gobiernos. La publicación de las medidas del desempeño contribuye con la difusión de la información acerca de los gobiernos, y con la creación y el mantenimiento de una ciudadanía informada y una sociedad civil motivada. Igualmente, las medidas del desempeño sustentan y fortalecen el profesionalismo en el servicio público, en contra de la idea de la satisfacción de intereses personales por parte de los burócratas y los políticos corruptos. Pero para que las medidas de desempeño hayan de ser tomadas

seriamente y para que sean de valor, mucho depende de cómo son introducidas e implementadas en un entorno complejo, turbulento y stressado.

Cada país tiene que determinar sus propias necesidades y usos de la medición del desempeño y de la evaluación, y también considerar la mejor forma de implementarlos en sus propias instituciones políticas y administrativas. Cualquiera sea la dirección que se escoja, será necesario asignar responsabilidades para asegurar que las reformas son realmente emprendidas en una forma significativa. Al igual que todas las innovaciones, el compromiso desde las instancias superiores es esencial, como lo es la comprensión por parte de los administradores en la base de la organización. Con demasiada facilidad la medición del desempeño puede tornarse un simple ejercicio de auto-justificación, y por lo tanto desestimado o no tomado seriamente en consideración. Por consiguiente, las medidas del desempeño y los estudios evaluativos no deberían concebirse en forma aislada, sino como resultado de la consulta entre funcionarios del ejecutivo y del legislativo, y entre los varios interesados que las desarrollarán y harán uso de ellas. El propósito es lograr el consenso y la cooperación en el interés por alcanzar una verdadera comprensión de cómo operan los programas y de cómo podrían operar mejor.

Existe una variedad de opciones para diseñar instituciones que aseguren la calidad en la medición del desempeño y en la evaluación. Los arreglos institucionales podrían incluir, por ejemplo, una unidad especial agregada al despacho del Primer Ministro, oficinas de evaluación en departamentos más grandes o grupos de agencias, extensiones de las funciones de las oficinas de auditoría responsables ante la legislatura y/o el ejecutivo, funciones adicionales para auditores en general y para auditores internos, participación de los ciudadanos, comisiones, "*think tanks*" independientes, entre otros. La información podría difundirse, por ejemplo, a través de documentos presupuestarios, informes financieros, informes regulares sobre indicadores en áreas particulares o que afectan a grupos de población específicos, informes especiales solicitados por los legisladores, informes de auditoría, y por los medios de comunicación. Indudablemente que surgirán objeciones en relación con el hecho de que tal información podría ser utilizada con fines políticos, o para fortalecer posiciones grupales, pero la democracia exige información y conocimiento sobre el trabajo de sus instituciones, y cuanto mejor sea la calidad de dicha información y cuanto más libremente fluya, menos probabilidades habrá de que ella sea manipulada o distorsionada.

Finalmente, si tiene que producirse y utilizarse una información de calidad sobre el desempeño, es necesario desarrollar experticia y capacidad de juicio profesional entre los responsables de su producción y utilización. No es necesario inventar la pólvora, desde el momento en que se cuenta con una experiencia considerable en materia de desarrollo e implementación. Ya se tienen a disposición manuales y ejemplos que pueden adaptarse a usos específicos, y el tema puede agregarse fácilmente a los currícula de entrenamiento ya existentes.

El balance final

Así como se espera que las organizaciones privadas informen anualmente a sus accionistas, clientes y público en general acerca de su desempeño, igualmente debería esperarse que las organizaciones públicas hicieran lo mismo, no sólo en términos de adecuación financiera, sino también en términos de progreso sustantivo, competencia profesional y responsabilidades públicas. Durante un tiempo demasiado largo esta tarea ha sido desestimada, pero en las últimas décadas se han realizado avances en la medición cuantitativa de las actividades del gobierno. Lo que se necesita es hacer énfasis en la evaluación cualitativa de los programas del sector público.

Existen buenas razones para esperar que todas las agencias gubernamentales produzcan informes anuales. Estos documentos deberían ser informativos, explicando al público por qué existe la agencia, qué hace y qué ha estado haciendo.

En primer lugar, los informes deberían ser educativos por naturaleza, informando al público acerca de lo que debería conocer y contribuyendo al desarrollo de una sociedad civil vibrante y activa. Las declaraciones anuales actuarían fortaleciendo la confianza en las agencias públicas, incentivando la moral tanto de los servidores públicos como de los clientes, llenando vacíos en las relaciones públicas para contrarrestar el criticismo mal informado, y mostrando qué bienes y servicios públicos suministra el gobierno.

En segundo lugar, tales informes son también necesarios con fines de gerencia interna, contribuyendo con una efectiva supervisión, con la toma de decisiones y con la auditoría. Ellos suministran la información de la línea de base para la toma de decisiones y la revisión retrospectiva del desempeño.

En tercer lugar, dados los grandes montos de dinero gastado por los gobiernos modernos, parecería razonable utilizar al menos una pequeña parte del mismo para determinar cuán bien o mal ha sido gastado y qué se ha conseguido con ello. Desde este punto de vista, los gastos para la evaluación y la medición del desempeño deberían verse como inversiones más que como meras erogaciones superfluas.

En este enfoque existen tanto problemas como riesgos. La producción de publicaciones informativas regulares requiere de recursos que faltan en muchos países. Existen muy pocas personas disponibles, que tengan capacidad para comprender e implementar la asunción de responsabilidades y la transparencia. La información, fuera de los países occidentales industrializados, es escasamente difundida, aún en lo que respecta a problemas básicos, y aún más en áreas complejas y ambiguas como son las medidas cualitativas del desempeño del gobierno, tales como la justicia o humanitarias La innovación y la creatividad son necesarias para procesar datos útiles, informativos y confiables, y presentarlos regularmente en una forma comprensible. Obviamente, se corren riesgos en esta empresa: los datos pueden ser manipulados, pueden ser mal representados, o pueden desviarse con fines de propaganda partidista. La información honesta acerca del desempeño puede también ser mal utilizada para desprestigiar o destruir las organizaciones gubernamentales. Puede también constituirse en una amenaza, un medio para justificar el recorte de fondos para agencias que no gozan de popularidad, para victimizar a ciertos individuos o para degradar las condiciones del empleo público.

Pero los problemas pueden superarse, y los riesgos pueden disminuirse mediante una planificación y una implementación cuidadosas. Existe una considerable experticia a disposición para ser aprovechada en las áreas de evaluación, medición del desempeño y recolección de datos, así como en la elaboración de documentos informativos. Esta es un área en la cual la difusión de la información a través de canales de Internet podría ser factible y relativamente barata. Es también un área que se presta para la adaptación flexible, dado que una amplia variedad de enfoques han sido actualmente bien documentados. La experiencia ha mostrado que las medidas del desempeño y la evaluación deberían ser adecuadas a la tarea, y que la aceptabilidad y la implementación se ven facilitadas allí donde aquellos afectados por las medidas y aquellos que podrían hacer uso de ellas se encuentran activamente involucrados en el diseño de las mismas. No hay un único esquema: la asistencia es necesaria para proveer recursos y orientación. Inclusive pequeños pasos en esta dirección pueden contribuir a aumentar la transparencia y a aproximarse a una sociedad más democrática, aspectos que la comunidad internacional ha apoyado con entusiasmo en la Resolución de Naciones Unidas 50/225, cuyas partes más relevantes llaman a un mejoramiento de la efectividad de las actividades de la ONU en la administración pública y el desarrollo (Artículo 11) a través del procesamiento y del acceso a la información, promoviendo el entrenamiento y la investigación, la defensa y el intercambio de experiencias, servicios de asesoría, asistencia técnica, formación de capacidades y desarrollo de los recursos humanos (Artículo 13).

En esta perspectiva, el 50º aniversario de los Programas de Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, debería no sólo reflejar los progresos alcanzados, sino también ofrecer

lineamientos acerca de dónde centralizar los esfuerzos en el futuro. Este documento adelanta cuatro grandes recomendaciones.

(1) *El seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño del sector público deberían seguir siendo una prioridad para la investigación y la formación de capacidades*. Sin tales índices, pocos gobiernos conocen cuán bien (o cuán mal) se están desempeñando, cuánto progreso (o atraso) están impulsando y cómo podrían hacer lo mejor para ser capaces de satisfacer las expectativas del público. Existen indicadores claves acerca de dónde los gobiernos deberían centrarse para elevar más su desempeño en el corto plazo, para planificar los esfuerzos del futuro, para mejorar rápidamente el desempeño general y mediante inversiones relativamente modestas. Sin una prosecución del desarrollo de estos indicadores o benchmarks, los gobiernos seguirán tal vez enfrentando un criticismo injustificado de su desempeño, no podrán saber realmente dónde están y hacia dónde se orientan, dónde se localizan sus áreas débiles y dónde sería preciso priorizar las inversiones. Los gobiernos seguirán perpetuando programas que no tienen valor, que son dispendiosos o que brindan pocos beneficios, y que dan lugar a grandes insatisfacciones y protestas del público.

(2) La comunidad internacional no debería dudar en cuanto a *promover y aplicar medidas del desempeño a las organizaciones internacionales*, incluyendo a la familia de organizaciones de la ONU. Tal como se recomienda en este documento, todas las organizaciones internacionales deberían producir informes anuales contentivos de informaciones similares a las de aquellos emitidos por las grandes corporaciones multinacionales, incluyendo medidas del desempeño. Sin benchmarks, los estados miembros no pueden juzgar en forma apropiada a estas organizaciones internacionales y sus progresos, no pueden evaluar la validez y el valor del progreso de la humanidad, no pueden identificar dónde el progreso ha sido débil y no pueden determinar dónde inversiones relativamente bajas pueden producir los cambios más rápidos y más beneficiosos para ella.

(3) Las medidas detalladas, que toman mucho tiempo y esfuerzos para aplicarlas, no son de tan alta prioridad como lo son las *medidas relativamente sencillas, claras y directas, que muestran los resultados o los productos de un programa*, por ejemplo cuántas vidas de niños se han salvado, cuántas personas han sido provistas de alimentos y abrigo, cuántos trabajadores han encontrado empleo, etc. Se ha prestado una atención excesiva a la legalidad, a la probidad financiera y a la magnificación burocrática (cuántas personas están empleadas, cuánto espacio ocupan las oficinas, cuán abultado es el presupuesto), por más que éstos sean importantes pre-requisitos para futuros progresos; demasiado poca atención se ha dedicado a los resultados, a los productos, a los impactos y a los beneficios para la gente que depende del desempeño del sector público. Los gobiernos tienen que mostrar resultados que la gente común entienda y aprecie, aún si los resultados son desalentadores o revelan que los programas han sido ineficaces o inadecuados, y aún cuando sus fondos hayan sido desviados para usos impropios, cosa que de todos modos el público debería conocer.

(4) Las implicaciones son claras en términos del *alto nivel de compromiso*, tanto internacional como nacional, para invertir en el área de seguimiento, medición y evaluación del desempeño del sector público. Ha habido demasiadas conversaciones y poca acción. Se han realizado demasiados estudios exploratorios y demasiado poca implementación. Se ha enfatizado demasiado en lo periférico y demasiado poco en los problemas centrales. Demasiado poca inversión se ha realizado, muy pocas personas se han involucrado en esta área de la administración y de las finanzas públicas, y disponen de demasiado pocos recursos para trabajar en ella. Esta área, en su totalidad, se encuentra subdesarrollada, si se considera que los gobiernos y los programas del sector público han existido al menos desde hace 6.000 años de historia escrita. Hay demasiado poco que mostrar hacia fines del siglo XX.

Bibliografía

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (March 1996) Ministerial Symposium on the Future of Public Services, Paris: OECD.

ROSEN, Ellen D. (1993) Improving Public Sector Productivity: Concepts and Practice, Newbury Park Ca.: Sage Publications.

SWISS, James E. (1991) Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance, Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall.

UNITED KINGDOM NATIONAL AUDIT OFFICE (June 1992) Performance Measurement in the Public Sector: Draft Discussion Paper Prepared for the World Bank, London: HMSO.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (May 1992) Program Performance Measures: Federal Agency Collection and Use of Performance Data, Washington D.C. (GAO/GGD-92-65).

_____ (February 1993) Performance Budgeting: State Experiences and Implications for the Federal Government, Washington D.C. (GAO/AFMD-93-41).

_____ (May 1995) Managing for Results: Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management Reforms, Washington D.C. (GAO/GGD-95-120).

_____ (March 1997) Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation, Washington D.C. (GAO/AIMD-97-46).

_____ (May 1997) Managing for Results: Analytic Challenges in Measuring Performance, Washington D.C. (GAO/HEHS/GGD-97-138).

_____ (June 1997) The Government Performance and Results Act: 1997 Government wide Implementation will be Uneven, Washington D.C. (GAO/GGD-97-109).

_____ (June 1997a) Managing for Results: Regulatory Agencies Identified Significant Barriers to Focusing on Results, Washington D.C. (GAO/GGD-97-38).

WILDAVSKY, Aaron (1987) "The Self-Evaluating Organization" en Jay M. SCHAFRITZ and Albert HYDE, Classics of Public Administration. 2nd edition, Pacific Grove, California: Brooks Cole.

Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina *

Andrew Nickson

Introducción

La participación de los gobiernos locales en el total del gasto público en América Latina varía desde un bajo 2 por ciento en Panamá y Paraguay, hasta un alto 18 y 24 por ciento en Brasil y Colombia, respectivamente. Como en otras partes del mundo, existe una fuerte correlación entre esta participación y el nivel de ingreso per cápita. El patrón financiero de los gobiernos locales en América Latina es similar al encontrado en muchas otras partes del mundo. Cuando son evaluadas por su aportación al producto interno bruto (PBI), las municipalidades tienden a ser más importantes proveedoras de servicios públicos que recaudadoras de ingresos propios, y en cada país los ingresos recaudados por los gobiernos locales a partir de sus fuentes propias son mucho menores que sus gastos. Un número muy reducido de municipalidades depende básicamente de sus fuentes propias de ingresos para financiar su gasto corriente. La gran mayoría depende fuertemente de las transferencias intergubernamentales para financiar este tipo de gastos. Pero casi todas las municipalidades, grandes y pequeñas, dependen básicamente de las transferencias discrecionales otorgadas por el gobierno central y de créditos blandos (en donde ello es posible) para financiar los gastos de capital.

1. La generación de ingresos propios

En América Latina las fuentes más importantes de ingresos recolectados a nivel local son los impuestos y las tasas, aunque la distinción entre ellos es frecuentemente poco clara en la práctica. Las ganancias generadas por operaciones comerciales (tales como terminales de autobuses y teatros) usualmente constituyen una fuente menor de ingreso neto porque tales empresas municipales rara vez operan con superávit. Aunque las facultades fiscales de los gobiernos locales varían considerablemente de país a país, el impuesto sobre la propiedad, los impuestos sobre uso de vehículos, las licencias comerciales, y las tasas por alumbrado público y limpieza típicamente constituyen la mayor parte de la recaudación local recolectada por municipalidades grandes y medianas. El resto proviene de un conjunto de impuestos menores, multas, y derechos por servicios administrativos. A excepción de Uruguay y Brasil, las tarifas de los impuestos locales son establecidas por los niveles superiores de gobierno, aunque usualmente las municipalidades retienen esta facultad en lo que respecta a tasas y contribuciones por mejoras. Con el fin de evitar las restricciones impuestas por el gobierno central sobre las facultades fiscales locales, las autoridades municipales frecuentemente imponen derechos obligatorios que no están directamente relacionados con la provisión de ningún servicio específico. En la práctica estas tasas funcionan como si fueran impuestos.

Los impuestos locales

Existen tres tipos principales de impuestos municipales en América Latina: el impuesto a la propiedad, el impuesto sobre vehículos y un impuesto a la actividad comercial local (el cual es usualmente gravado con base en los dividendos). De éstos, el impuesto a la propiedad es la fuente más importante de ingresos generados por las municipalidades de la región. Las únicas excepciones son Argentina (donde es un impuesto provincial), El Salvador (donde es un impuesto del gobierno central), la República Dominicana (donde no existe tal impuesto), y Brasil (donde otros impuestos locales son más importantes). El impuesto a la propiedad en Latinoamérica es normalmente gravado con base en el valor del predio (es decir, terreno más construcción), y la valuación está basada en la medición de sus características físicas, con cálculos basados en valores unitarios para zonas específicas, uso de suelo, y

(*) Documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.

construcción estándar. La tarifa, expresada como un porcentaje del valor capital, es usualmente estipulada por las leyes nacionales de hacienda municipal, y los gobiernos centrales permiten poca discrecionalidad a las municipalidades para cambiarla.

La organización institucional que soporta el impuesto a la propiedad varía considerablemente a lo largo de la región. En Brasil, los principales aspectos relacionados con este impuesto - el diseño de las políticas públicas (fijación de la tarifa, excepciones, reevaluaciones, ajustes por inflación), así como los aspectos administrativos (identificación, valuación, emisión de recibos y cobro) - son responsabilidad de los gobiernos locales, aunque el gobierno central proporciona asistencia técnica a las municipalidades en todas estas áreas. En contraste, en Chile y en México, todos estos aspectos son asignados, respectivamente, al gobierno central y al estatal, los cuales transfieren el ingreso recaudado a los gobiernos locales. En la mayoría de los demás países, el gobierno central retiene el control sobre el diseño de las políticas, y los gobiernos locales son responsables de la mayor parte de los aspectos administrativos. En un número muy reducido de países, la misma administración del impuesto a la propiedad es dividida entre el gobierno central, el cual identifica y valúa la propiedad, y el gobierno local que emite los recibos y cobra el impuesto.

Hay cinco razones por las que la eficacia de la recolección de tributos sobre la propiedad (es decir, la suma recolectada en relación con la que sería posible recaudar con las tarifas fijadas actualmente) es baja en casi todos los países de la región.

La primera, es que usualmente las valuaciones son extremadamente bajas porque a través del sistema de autoevaluación el propietario mismo está autorizado para llenar los formatos que determinan el valor declarado de la propiedad. El uso generalizado de tarifas progresivas para establecer las obligaciones fiscales implica que el incentivo para reportar un valor menor del verdadero es más fuerte cuando la propiedad es más valiosa.

En segundo lugar, la revaluación de los valores unitarios es infrecuente, continuamente es pospuesta en los decretos del gobierno central, e invariablemente está muy por debajo de la tasa de inflación (excepto en Brasil y en Colombia, donde la indexación es la norma).

Tercero, incluso en las municipalidades más grandes, la revisión caprichosa del catastro falla en su capacidad de registrar debidamente el real crecimiento en el número de propiedades individuales y su creciente complejidad, especialmente en el sector informal.

Luego, las exenciones están ampliamente extendidas en muchos países. Estas pueden incluir edificios gubernamentales así como construcciones residenciales o de valor histórico. Las propiedades ocupadas por personas de tercera edad también reciben frecuentemente descuentos importantes. Por ejemplo, en Chile un decreto presidencial de 1982 eximió durante veinte años del pago al impuesto a la propiedad a las edificaciones construidas por programas habitacionales del gobierno. Originalmente concebidas como un subsidio para los residentes de bajos recursos, una gran parte de estas propiedades - las cuales representan el 70 % de las propiedades habitacionales en algunas municipalidades - fueron rápidamente ocupadas por familias situadas por arriba de la línea de pobreza.

La última razón remite a la ineficiencia de los impuestos (es decir, la proporción de los ingresos gastados en la recolección del impuesto), la cual es frecuentemente alta debido a los costos de administrar un sin fin de impuestos menores. Muchos de estos impuestos son establecidos con una base fija (y por lo tanto, son rápidamente erosionados por la inflación) más que de acuerdo a un porcentaje determinado, lo que reduce la elasticidad del impuesto. En general, ha habido poco progreso en racionalizar y reducir el número de estos impuestos en favor de una mayor simplicidad administrativa.

La abrumadora naturaleza urbana de los impuestos locales constituye uno de los principales problemas estructurales para la gran mayoría de las municipalidades latinoamericanas, las cuales tienen un carácter netamente rural. La ausencia de cualquier previsión en los códigos fiscales municipales (a excepción de Uruguay) para gravar las actividades agrícolas representa un apremiante problema para las municipalidades rurales de bajos recursos. Por ejemplo, la escasez de fuentes alternativas de ingreso

generadas localmente en el altiplano peruano es tal que es ampliamente difundido un impuesto local para el transporte de ganado, a pesar de estar expresamente prohibido en el código municipal de 1984. Aunque las municipalidades están, en la mayor parte de los países, legalmente facultadas para gravar tanto propiedades rurales como urbanas, en la práctica las primeras son usualmente exentuadas. Esta incapacidad para aprovechar una de las principales fuentes potenciales de ingresos locales es una razón clave para el débil desempeño fiscal de la vasta mayoría de pequeñas municipalidades en la región.

Las tasas municipales

Además de la imposición de impuestos, en América Latina típicamente existen otras dos fuentes locales de ingreso para las municipalidades: los derechos fijos establecidos por servicios administrativos y las tasas por la provisión de servicios públicos. Las tasas más comunes son aquellas cobradas por la expedición de licencias, permisos de construcción y por el establecimiento de nuevos negocios. Las tasas también son cobradas por la renta de puestos en los mercados, por la operación de kioscos en lugares públicos, y por las ventas en la vía pública. Las tasas más comunes relacionadas con la provisión de servicios públicos se asocian a: servicio de limpieza pública; manejo de desechos sólidos; alumbrado público; transporte público; rastros; cementerios; y servicios deportivos, culturales o recreacionales. La provisión de agua potable y electricidad permanece bajo el control de los gobiernos locales en unos cuantos países tales como El Salvador y Guatemala, y casi siempre son cobrados con base en la medición del consumo. En las municipalidades más grandes de la región, las tasas por la limpieza pública, alumbrado público y recolección de desechos sólidos son frecuentemente recolectadas mediante un recargo en la factura emitida para el pago de agua o electricidad a empresas estatales. Las contribuciones por mejoras - un cargo diseñado para recuperar el costo del mejoramiento de infraestructura por parte de los propietarios beneficiados por la obra - existe en la mayor parte de los países de la región pero raramente es una fuente importante de ingreso local, excepto en Colombia.

2. Las transferencias intergubernamentales

Hasta la década de los ochenta, en la mayoría de los países latinoamericanos las transferencias fiscales de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales eran en pequeña escala, con base en criterios discrecionales y sujetas a variaciones repentinas. Los criterios para la distribución de las transferencias entre municipalidades estuvieron envueltos en la obscuridad legal, con el fin de enmascarar la prevalecencia del clientelismo. Como resultado de ello, tales distribuciones fueron consideradas más como un gesto de buena voluntad por parte del gobierno central que como un derecho jurídico de los gobiernos locales. Estos arreglos arbitrarios inhibieron enormemente la planeación ordenada de los servicios públicos locales porque las autoridades municipales no tenían forma de pronosticar el total de recursos que tendrían a su disposición. En muchos países, especialmente en Argentina y Ecuador, estas transferencias funcionaron como donaciones con el sencillo objetivo de cubrir los déficit presupuestales municipales. El nivel exacto de las transferencias usualmente se alcanzaba como resultado de amargas y prolongadas negociaciones entre los gobiernos locales y el nivel central.

Existía en algunos países, antes de los ochenta, un sistema de transferencias basado en la distribución de parte de los ingresos de los impuestos recolectados centralmente. En teoría, este arreglo tenía la ventaja que el gobierno local podía tener acceso a fuentes substanciales y elásticas de ingreso sin el riesgo de las arbitrariedades asociadas con el financiamiento a través de mecanismos clientelares. En la práctica, sin embargo, estas transferencias fueron frecuentemente derivadas de la recaudación de impuestos nacionales específicos, la cual provenía de la volátil exportación de productos primarios tales como petróleo (en Ecuador) y café (en El Salvador); y los fondos fueron distribuidos preferentemente con base en su origen (v.g. para las municipalidades ricas en estos recursos).

Durante los años sesenta y setenta, se notó una curiosa complicidad entre el gobierno central y los gobiernos locales que estimuló a las municipalidades a incrementar su dependencia de las transferencias fiscales del gobierno central. A pesar de su apoyo teórico a favor de la autonomía local, las autoridades municipales frecuentemente prefirieron aparecer ante su propio electorado como redistribuidores del gasto del gobierno central, regateando por una mayor proporción del gasto público, más que como recolectores o administradores de los impuestos locales (los cuales pueden generar oposición entre los contribuyentes y también estimular mayor interés ciudadano en monitorear el uso de los impuestos recolectados localmente). Los políticos del gobierno central también prefirieron este arreglo porque les permitió mantener algún control financiero sobre los gobiernos locales y retener el apoyo político de los caudillos locales.

Los préstamos

A excepción de Brasil, el uso de los préstamos por parte de las municipalidades latinoamericanas para financiar proyectos de inversión es menos pronunciado que en otras partes del mundo, con niveles comparables de ingreso per cápita. La disponibilidad de créditos blandos para municipalidades de grande y mediano tamaño es limitada a programas de créditos rotatorios organizados por agencias de cooperación internacional tales como USAID y GTZ y son canalizados a través de bancos o entidades gubernamentales administradoras de créditos para el desarrollo municipal tales como BANMA (Honduras), FUNDACOMUN (Venezuela), IDM (Paraguay), INFOM (Guatemala), ISDEM (El Salvador).

La cartera de préstamos de estos programas ha sido criticada por su énfasis en proyectos no autoliquidables tales como oficinas municipales y centros recreativos multi-propósitos, los cuales son frecuentemente construidos con diseños estandarizados e inapropiados. Debido a que estos proyectos no son generadores de ingreso, frecuentemente producen bajos niveles de recuperación del crédito. En años recientes, y bajo la presión de las agencias de financiamiento, ha habido un notable cambio en el manejo de la cartera de tales programas hacia proyectos autofinanciables encaminados a fortalecer la recolección de impuestos municipales y a mejorar su eficiencia administrativa.

3. El fortalecimiento de las finanzas locales

A partir de los años ochenta fue evidente un significativo fortalecimiento de las finanzas locales como parte de la vigorización general de los gobiernos locales de la región. Su magnitud varió considerablemente de país a país, pero casi en todos ellos el gasto municipal per cápita creció rápidamente en términos reales, y la contribución de los gobiernos locales como parte del total del gasto público se incrementó. Con las notables excepciones de Paraguay y Costa Rica (donde la proporción de los gobiernos locales en el gasto público se estancó en un irrisorio 1 y 4 por ciento, respectivamente), la participación aumentó de aproximadamente un 6 a un 10 por ciento en 1980-1982 a alrededor de un 12 a 16 por ciento entre 1988-1990. Los casos más llamativos incluyeron Brasil, donde esta participación saltó de un 11 a alrededor de un 18 por ciento; y Colombia, donde es probable que supere el 30 por ciento para finales de siglo. Este rápido crecimiento en el gasto municipal fue financiado por dos fuentes principales: un incremento en el tamaño de las transferencias provenientes de los niveles superiores de gobierno, y el otorgamiento de facultades municipales para generar nuevas fuentes de ingresos propios.

Ingresos compartidos

En la mayoría de los países, desde los años ochenta, los gobiernos centrales han puesto mayor énfasis en el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales a través del aumento del flujo de transferencias financieras que en la concesión de mayores facultades para generar ingresos locales.

Como resultado, en la mayoría de los países creció la proporción de transferencias en el total de los ingresos municipales, y este fenómeno fue especialmente notable en municipalidades pequeñas.

Con la notable excepción de Chile, estas mayores transferencias usualmente no fueron diseñadas para financiar ninguna ampliación substancial de las responsabilidades de los gobiernos locales. Ni tampoco fueron usualmente "etiquetadas" para gastos sectoriales específicos. Consecuentemente, la discrecionalidad municipal en la distribución de estos recursos financieros fue significativamente incrementada.

Aunque estos nuevos sistemas de transferencias aumentaron el potencial para una mayor responsabilidad (*accountability*) municipal hacia el electorado local, a través de la ampliación de la provisión de servicios, su naturaleza general (más que específica) y su falta de "consignación" hizo poco para estimular una mayor eficiencia en la provisión de servicios locales. Raramente los gobiernos centrales establecieron sistemas de monitoreo para asegurar que estas mayores transferencias fueran usadas eficientemente. Las mayores transferencias normalmente tomaron la forma de "acuerdos de recaudación participable" (*revenue-sharing*), bajo los cuales los gobiernos locales recibieron una proporción estipulada de las fuentes nacionales de ingresos.

Desde el punto de vista de los gobiernos locales, además de la bienvenida al incremento general de sus fondos, estos acuerdos tuvieron cuatro importantes ventajas. La primera fue que, como se relacionaron a las fuentes más importantes de impuestos nacionales, ellos incrementaron enormemente la elasticidad del ingreso municipal en relación al crecimiento general del producto interno bruto. La segunda, en fuerte contraste con la volatilidad y obscuridad de los mecanismos anteriores de transferencias, fue que su predictibilidad y transparencia permitieron a las municipalidades programar su gasto más allá del corto plazo. En tercer lugar, las transferencias fueron distribuidas entre las municipalidades con base en necesidades más que considerando cuáles municipalidades generaban la mayoría de los fondos (v.g. el criterio de asignación por origen). Por lo tanto, en la práctica, ellos funcionaban como una 'donación' con múltiples objetivos (*block grant*) por parte del gobierno central. Por último, este sistema de transferencias con objetivos múltiples permitió a las municipalidades distribuir recursos de acuerdo con las prioridades locales. La única limitación en esta discrecionalidad fue el frecuente requerimiento de que una proporción mínima de la transferencia debía ser gastado en servicios específicos.

Los ejemplos con mayores alcances de este nuevo enfoque provienen de Brasil y Colombia. En Brasil fueron incorporados en la Constitución de 1988 nuevos acuerdos en materia de "recaudación participable" tanto con el gobierno central como con el estadal. Las municipalidades en lo sucesivo recibieron transferencias garantizadas que incluso estipulaban proporciones de los rendimientos de los impuestos federales en ingreso, producción industrial, y propiedad rural, así como de un impuesto estadal al valor agregado y un impuesto estadal por la posesión de vehículos. En Colombia, las finanzas de los gobiernos locales fueron fuertemente fortalecidas después de 1986 por nuevos acuerdos de recaudación participable en materia del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La Constitución de 1992 introdujo un acuerdo general para la participación del ingreso fiscal nacional, con la proporción otorgada a los gobiernos locales destinada a crecer, por etapas, hasta 41 por ciento para el año 2001; y con una parte de la transferencia consignada específicamente para salud y educación.

En Guatemala, la Constitución de 1985 estipuló que el 8 por ciento del ingreso fiscal nacional debería ser en lo sucesivo transferido a las municipalidades. En Honduras, el Código Municipal de 1990 estableció que el 5 por ciento del ingreso fiscal nacional sea transferido a las municipalidades. En la República Dominicana, una ley de 1983 asignó 20 por ciento de los rendimientos de los impuestos domésticos nacionales a los gobiernos locales. En los tres países, el efecto fue incrementar dramáticamente el ingreso de las pequeñas municipalidades, lo cual condujo a niveles mucho más altos de inversión en infraestructura social.

En México, bajo un importante acuerdo general en materia de recaudación participable introducido en 1980, los estados recibieron una proporción de la recaudación de los impuestos federales, la cual creció por etapas hasta alcanzar el 21 por ciento en 1994. A su vez los estados fueron requeridos para transferir a las municipalidades 20 por ciento de estos rendimientos, así como una especie de impuesto estadal sobre vehículos motorizados. Las municipalidades también recibieron una transferencia directa del fondo de desarrollo municipal del gobierno federal, equivalente al 1 por ciento del ingreso total federal por concepto de impuestos.

En Perú, un sistema arbitrario de transferencias del gobierno central fue reemplazado en 1985 por un acuerdo en materia de recaudación participable a través del cual el gobierno local recibió los rendimientos de un recargo en los impuestos a las ventas nacionales, de los impuestos a la venta de propiedades y a la compra de vehículos, y de las cuotas de las autopistas. En Venezuela, como parte de una ley de descentralización en 1989, las transferencias del gobierno federal a los gobiernos locales por medio de los estados fueron sustancialmente incrementadas y se hicieron más transparentes. Si la agenda para la reforma es cumplida también, para 1999 los gobiernos locales recibirán una transferencia incondicional equivalente al 4 por ciento de los ingresos ordinarios del gobierno central.

En contraste con esta preferencia regional por las transferencias generales y asociadas a la discrecionalidad municipal, en Chile las transferencias para los gobiernos locales en gran medida tomaron la forma de transferencias específicas para nuevas responsabilidades de gasto en educación y salud, las cuales fueron asumidas durante los años ochenta cuando los gobiernos locales adoptaron el papel de 'agentes' para el gobierno central. Las transferencias estuvieron basadas en montos fijos por unidad de servicio, o "per cápita" en el caso de educación y salud. Este sistema de transferencias específicas fue diseñado para asegurar que servicios identificables fueran provistos con estándares especificados y a un costo particular, aunque ellos tuvieron la desventaja que los pagos por unidad raramente tomaron en cuenta la enorme variación regional en el costo de la provisión del servicio; además, los pagos fueron inadecuadamente ajustados para mantenerlos al ritmo de la inflación.

Fortalecimiento de los impuestos locales

En una minoría de países, sin embargo, los gobiernos centrales pusieron gran énfasis en fortalecer las finanzas de los gobiernos locales concediéndoles mayores facultades para generar ingresos locales, más que ampliando el flujo de transferencias fiscales. Esto fue logrado a través de varias reformas, incluyendo el traspaso a los gobiernos locales de impuestos previamente recaudados por el gobierno central, y el otorgamiento de discrecionalidad a las municipalidades para modificar las tarifas de los impuestos que ellas ya tenían derecho a recolectar. El ingreso proveniente del impuesto inmobiliario - la fuente más importante de ingreso local - fue pasado bajo el control de los gobiernos locales en Chile (1979), México (1983), Nicaragua (1991), y Paraguay (1992); en Perú, la base del impuesto a la propiedad fue ampliada en 1983 para incluir la propiedad comercial. En otros países, tales como Costa Rica, la emisión de recibos y la recolección de los impuestos a la propiedad fueron transferidos del control del gobierno central al control de los gobiernos locales, y en Venezuela a las municipalidades les fueron concedidas nuevas facultades para cambiar los porcentajes aplicados a las tasas. En todos los casos, la administración directa del catastro fue considerada por las municipalidades como un prerequisito crucial para mejorar el rendimiento de los impuestos locales.

En Chile, una reforma tributaria de largo alcance transfirió en 1979 el control de las tres más importantes fuentes de ingreso fiscal a los gobiernos locales: el impuesto a la propiedad residencial, licencias municipales para negocios y una licencia para vehículos.

En Nicaragua, un sinfín de impuestos separados y tasas que tenían que ser aprobados anualmente por cada municipalidad fueron reemplazados en 1986 por un simple impuesto a las ventas, y fue establecido un registro municipal de impuestos para mejorar la tasa de recolección. Esto condujo a un rápido crecimiento de los ingresos propios municipales, que fue suficiente para contrarrestar la rápida

disminución en transferencias, y para mantener la elasticidad de los impuestos a pesar de un período de hiperinflación entre 1987 y 1990. En 1991 las finanzas fueron fortalecidas aún más cuando la responsabilidad por los impuestos a la propiedad, a vehículos y licencias para negocios fue pasada a los gobiernos locales.

En Venezuela, en 1989 los gobiernos locales fueron favorecidos con facultades para colectar ingreso adicional a través de establecer una contribución de mejoras, un impuesto a la tierra rural, un impuesto a los anuncios comerciales y un impuesto sobre apuestas. A las municipalidades también les fue dada absoluta discrecionalidad para determinar las tarifas de todos los impuestos locales fijados en sus áreas de jurisdicción, algo insólito en la región.

Las complejas relaciones entre las transferencias financieras y la generación de ingresos propios han sido arduamente estudiadas en América Latina. Hasta el momento no es concluyente la evidencia de un efecto desincentivador de una mayor transferencia sobre la generación de ingreso local. Ello a pesar del hecho que el reconocimiento y la recompensa por el esfuerzo fiscal fueron raramente contemplados en el sistema de ponderación para distribuir transferencias entre las municipalidades. En México, el incremento en las transferencias a partir de "recaudación participable" y donaciones fue acompañado por un declive en el esfuerzo fiscal local, y el ingreso propio municipal permaneció estático en términos reales durante los años ochenta. Esto ocurrió a pesar de que México fue uno de los pocos países donde el sistema de transferencias complementarias (*matching grants*) fue teóricamente diseñado para estimular el esfuerzo fiscal local. Contrariamente, en Colombia, la proporción del ingreso localmente generado no declinó en el total del ingreso municipal, a pesar del crecimiento de las transferencias del gobierno central. La elasticidad del impuesto local fue mantenida como resultado de una importante revisión y reestructuración de las tarifas de los impuestos locales en 1983, la transferencia del control sobre la administración del impuesto a la propiedad y el otorgamiento, en 1990, del derecho para cambiar las tarifas del impuesto a la propiedad y reajustar los valores fiscales en línea con la inflación.

El concepto de "igualización"

Ya que muchos impuestos locales en América Latina tienen una base urbana, el campo para la movilización del ingreso municipal es mucho mayor en áreas urbanas que en rurales. Y a lo largo de las áreas urbanas, las municipalidades obtienen ingresos especialmente de zonas con desarrollo industrial y comercial en gran escala o con propiedad residencial de altos ingresos. Como resultado, en cada país las disparidades en ingresos propios per cápita son muy grandes para los estándares internacionales, tanto entre las municipalidades urbanas y rurales, como entre municipalidades urbanas colindantes al interior de la misma área metropolitana.

Consecuentemente, en los países que enfatizaron el mejoramiento de las facultades locales para la generación de ingresos (más que las transferencias del gobierno central como medio principal de fortalecimiento de las finanzas municipales), las disparidades entre las municipalidades más pobres y más ricas llegaron a ser incluso aún más pronunciadas. Un caso ejemplar en este sentido fue Nicaragua, donde la virtual desaparición de las transferencias del gobierno central debilitó a la gran mayoría de las municipalidades más pobres, las cuales carecieron de una base económica para generar ingresos propios importantes a partir de los impuestos (tales como impuesto a la propiedad, impuestos a las ventas, impuestos sobre vehículos automotores) que fueron nuevamente devueltos al gobierno local.

En aquellos países donde las finanzas municipales fueron fortalecidas básicamente a través de acuerdos en materia de "recaudación participable" con el gobierno central, fueron incorporadas cada vez más consideraciones de equidad horizontal en las fórmulas de distribución de estas transferencias entre las distintas municipalidades. Esto reflejó un mayor reconocimiento por parte del gobierno central, de las enormes disparidades entre las municipalidades en cuanto al nivel de la provisión de servicios y en el potencial para la generación de ingresos propios.

En un creciente número de países, criterios basados en las 'necesidades' reemplazaron a los criterios basados en el 'origen', para la distribución de los fondos derivados de los acuerdos en materia de "distribución participable". Las fórmulas usualmente incorporan variables ponderadas de necesidades relativas y de disponibilidad relativa de fuentes locales de ingreso. La variable más común para las fórmulas que tienen como base las necesidades, ha sido el tamaño de la población, pero raras veces ésto fue modificado para incorporar las mayores necesidades de las municipalidades con baja densidad de población. Invariablemente, el nivel actual de generación de ingresos propios municipales per cápita fue usado como el indicador para determinar el ingreso local potencial, a pesar del inherente efecto desincentivador que esto tiene sobre el esfuerzo fiscal local. Estos sistemas ponderados con base en diferentes necesidades, generalmente concedieron más transferencias per cápita a las municipalidades más pequeñas que a las grandes. En la medida que las municipalidades pequeñas tuvieran una proporción relativamente alta de residentes pobres, los nuevos sistemas de distribución fueron levemente progresivos con respecto a la equidad interjurisdiccional.

Pero las transferencias del gobierno central no incorporaron mecanismos formales de igualización diseñados para asegurar un nivel estándar en la provisión de servicios en todas las municipalidades, a través de 'suplementos fiscales' a los ingresos locales en áreas por debajo del promedio nacional en cuanto a la capacidad fiscal. En lugar de ello, las fórmulas de las transferencias usualmente incluyeron consideraciones de equidad como uno más entre muchos otros factores en el conjunto de la ponderación. Como resultado, a pesar del incremento en su escala y su mayor transparencia en años recientes, las transferencias no han podido disminuir las enormes disparidades en el ingreso municipal per cápita. Más aún, incluso las limitadas mejoras en la equidad interjurisdiccional que han tenido lugar en algunos países, han hecho poco para mejorar la equidad interpersonal. Esto es debido al hecho de que los beneficiarios de los gastos realizados por pequeñas municipalidades tienden a ser altamente concentrados entre los residentes en centros mini urbanos.

El fondo de igualización municipal establecido en Chile durante los años ochenta representó la reforma de más amplio alcance para mejorar la equidad interjurisdiccional en la región; fue el punto de partida más destacado de la ortodoxia latinoamericana relativo a las relaciones fiscales intergubernamentales. Sus recursos provinieron del 60 por ciento de los rendimientos del impuesto a la propiedad y del 50 por ciento de los rendimientos del impuesto sobre vehículos, los cuales fueron devueltos a los gobiernos locales poco antes de la reforma. Además, el fondo recibió el 65 y 45 por ciento respectivamente, de los rendimientos derivados de las licencias de los negocios recolectados por las dos municipalidades más ricas del país. Para 1990 los recursos del fondo representaron el 30 por ciento del total de los ingresos municipales en el país. La fórmula para la distribución de los recursos del fondo entre las municipalidades fue altamente redistributiva. Ellos pronto llegaron a ser la principal fuente de ingreso para la gran mayoría de las municipalidades, 70 por ciento de las cuales fueron beneficiarias netas de su operación.

4. Los desafíos para el fortalecimiento de las finanzas locales

Así como sus responsabilidades aumentan, los gobiernos locales enfrentan los enormes retos de fortalecer su base financiera a través de transferencias del gobierno central así como por medio de su propia generación de ingresos. La experiencia negativa de transferencias arbitrarias y discriminatorias anterior a los años ochenta dio lugar a la distorsionada idea, en gran parte de América Latina, que tales transferencias sirvieron únicamente para mantener el control del poder hegemónico del gobierno central perpetuando municipalidades débiles e irresponsables, dependientes del gobierno central para sacarlas de apuros. En su ocasión, ésto condujo a la errónea visión que una auténtica autonomía fiscal requería que los gobiernos locales llegaran a ser completamente autofinanciables (D' Alessandro et al., 1987: 8). Por esta razón, la mayor proporción del ingreso municipal derivado de las transferencias del

gobierno central en años recientes ha sido frecuentemente interpretada como evidencia de la completa erosión de la autonomía municipal.

Esta visión es entendible a la luz de la larga tradición del centralismo latinoamericano. Sin embargo, es contraria a la que es sostenida en la mayor parte del mundo. La tendencia global hacia una mayor dependencia en las transferencias del gobierno central está íntimamente vinculada a la devolución de las funciones de provisión de servicios hacia el nivel municipal. El incremento que acompaña las transferencias fiscales refleja un reconocimiento por parte del gobierno central de la inadecuación estructural de los ingresos localmente recaudados para financiar adecuadamente estas nuevas responsabilidades de gasto.

La falta de acceso directo a las fuentes más importantes de ingreso significa que los gobiernos locales en América Latina continuarán requiriendo transferencias del gobierno central. Es también así en el resto del mundo. En Europa, por ejemplo, la extensa responsabilidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios es acompañada por una alta dependencia financiera de las transferencias del gobierno central. Pero las municipalidades europeas no perciben ésto como una mutilación a su autonomía porque ellas tienen permitida una amplia discreción en decidir el gasto de estos fondos con respecto a sus propias prioridades (Smith, 1955: 88).

Las consideraciones de equidad plantean un reto particular al proceso de descentralización fiscal en América Latina debido a las enormes disparidades en el gasto per cápita entre las municipalidades. Existe el peligro de que la descentralización fiscal, si no va acompañada de mecanismos para una significativa redistribución intermunicipal, quizás genere incluso mayores iniquidades interjurisdiccionales entre municipalidades más ricas y más pobres. La posibilidad de que esto ocurra es aumentada por el hecho de que en ninguna parte de América Latina, ni siquiera en Chile, el gobierno central ha asumido el objetivo de asegurar estándares uniformes de provisión a lo largo del país para determinados servicios públicos tales como educación, salud pública, vivienda y provisión de agua potable. Aunque el sistema de recaudación participable entre el gobierno central y el local actualmente casi siempre incorpora consideraciones de equidad en sus fórmulas de distribución, el monitoreo del gobierno central en materia de equidad, eficiencia y eficacia en la provisión de servicios en diferentes municipalidades está todavía muy ausente.

A pesar del preponderante papel que las transferencias parecen destinadas a desempeñar en casi todos los países de la región, hay aún un enorme potencial para incrementar el ingreso propio municipal. Nuevas fuentes de ingreso local pueden ser identificadas, se pueden gestionar mayores y mejores donaciones y préstamos de las agencias internacionales, y el préstamo municipal puede ser prudentemente incrementado. Pero los avances, en cuanto a mayores ingresos propios, pueden ser más rápidamente obtenidos al mejorar la administración de las fuentes de ingreso actualmente existentes. Las técnicas diseñadas para asegurar que todo el ingreso es debidamente recolectado- tales como la introducción del sistema de la ficha única (el cual contiene todas las obligaciones fiscales del contribuyente en el mismo patrón de causantes), así como los recargos municipales en los recibos de agua y electricidad - son formas rápidas y baratas de mantener la elasticidad de los ingresos generados localmente.

Los rápidos avances posibles mediante una administración mejorada son particularmente evidentes en el caso del impuesto a la propiedad, cuyo rendimiento depende de una combinación de cuatro factores: lo completo del catastro, el nivel y la exactitud de las valuaciones, la tarifa del impuesto y el esquema de exenciones, y la eficiencia en la recolección. Los esfuerzos para mejorar la tributación sobre la propiedad han tendido a enfatizar un enfoque preponderantemente tecnológico que le da prioridad a la creación de sistemas nacionales de catastro, usando costosos métodos de aerofotometría y sistemas de información geográfica. Sin embargo, las propiedades recién descubiertas o recién reevaluadas rendirán poco ingreso si la recolección es pobremente administrada. Por esta razón, vale la pena darle prioridad a una mayor eficiencia en la recaudación, haciendo que la

tramitación sea conveniente para el ciudadano y que el no cumplimiento sea sujeto de una rápida y costosa penalización. Esta estrategia es costo-eficaz y produce rápidos beneficios (Dillinger, 1988: 42).

Finalmente, la transferencia de mayores responsabilidades fiscales a pequeñas municipalidades con una administración débil y servicios catastrales escasos constituye un particular reto, por el peligro de que ésto puede conducir a una declinación en el rendimiento de los impuestos locales. En muchas municipalidades pequeñas, hay diversos límites prácticos en la habilidad de las autoridades municipales para ejercer las nuevas facultades fiscales que le han sido devueltas por el gobierno central. La renuencia profundamente arraigada para pagar impuestos municipales, evidenciada por el endémico nivel de evasión, frecuentemente puede ser explicada en parte por la larga historia de una inadecuada prestación de servicios. En esta situación, las autoridades municipales tienen que ser capaces de demostrar un mejoramiento en su desempeño relacionado con tales servicios antes de que puedan generar el apoyo político para elevar los impuestos.

Bibliografía

AGHON, Gabriel (1993) Descentralización fiscal: marco conceptual. Santiago: Serie Política Fiscal, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ, Comisión Económica para América Latina.

AGHON, Gabriel y KRAUSE-JUNK, Gerold (1996) Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos. Santiago, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ, Comisión Económica para América Latina.

D'ALESSANDRO R. et al. (1987) Administración y reforma tributaria municipal en América Latina. Caracas: CLAD - IULA.

DILLINGER, W. (1988) Urban property taxation in developing countries. Washington DC: World Bank (Policy, Planning and Research Department, Working Paper No.41).

LOPEZ MURPHY, Ricardo, ed. (1995) Fiscal decentralization in Latin America. Washington DC: Centre for Research in Applied Economics, John Hopkins University and Inter-American Development Bank.

ROJAS HURTADO, Fernando (1995) La descentralización fiscal en América Latina, Reforma y Democracia, Revista del CLAD (Caracas), enero, págs. 9-46.

SMITH, B. (1985) Decentralization: The territorial dimension of the state. London: Allen & Unwin.

Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad *

Luciano Antonio Prates Junqueira

Introducción

La descentralización, como transferencia del poder de decisión sobre la gestión de las políticas sociales hacia sus usuarios, no garantiza necesariamente su eficacia. Para resolver sus problemas, el ciudadano necesita que éstos sean considerados no de forma fragmentada por una u otra política, sino en su totalidad. A pesar de que los servicios se dirigen a los mismos grupos sociales que ocupan un mismo espacio geográfico, su ejecución se realiza de manera aislada por medio de cada política.

Esta dicotomía puede ser superada por la intersectorialidad, por la acción integrada de las políticas sociales, pues aun aquellas de carácter universal, actuando aisladamente, encuentran dificultades para promover la equidad y la integralidad de la atención. Si bien los problemas sociales se manifiestan sectorialmente, su solución depende de la acción de más de una política. Como parte de un todo complejo, los problemas sociales demandan una manera integrada de resolverlos. Igualmente, esta integración remite a la idea de red, como articulación de personas e instituciones interactuando para resolver los problemas de la población.

Es en el ámbito del municipio, percibido como el espacio donde la población tiene acceso a los servicios y donde se manifiestan sus problemas, donde se hace viable la articulación de las políticas sociales para dar mayor eficacia a su gestión. Así, a partir de las nociones de descentralización, de intersectorialidad y de red, es que se pretende enfocar la gestión de las políticas públicas, como una de las posibilidades de optimizar los recursos municipales para el mejoramiento de la calidad de la vida de los ciudadanos.

Este artículo parte de la discusión de los conceptos de descentralización, intersectorialidad y red, para presentar dos proyectos ejecutados en Brasil: uno referido a la reforma administrativa realizada en 1997 en el municipio de Fortaleza, estado de Ceará, y otro acerca de una red intermunicipal, que articula 23 municipios de la región de Sào Joào da Boa Vista, estado de Sào Paulo, para la atención de la población adolescente de la región.

1. La descentralización y la gestión pública municipal

La descentralización es una de las premisas que han sustentado las iniciativas de cambio que ocurrieron en la gestión del sector social en las dos últimas décadas. En tanto proceso de transferencia de poder desde los niveles centrales hacia los niveles periféricos de las organizaciones, la descentralización pretende poner al alcance de los diversos segmentos sociales el poder de decisión en materia de políticas sociales. En este sentido, la descentralización constituye un medio de reestructurar el aparato estatal responsable de la gestión de estas políticas.

En los países latinoamericanos, y en particular en el Brasil, tuvo lugar una discusión a este respecto, en ocasión de la sustitución de los regímenes políticos autoritarios que se consolidaron con un alto grado de centralización político-administrativa y de exclusión social. Así, la descentralización en estos países estuvo pautada sobre todo por la óptica política, expresando la necesidad de que se estableciese un contrato social entre el Estado y la sociedad civil.

La descentralización emerge integrada al proceso de superación de una crisis esencialmente política, que enfatiza la democratización y la participación, considerándolas muchas veces como sinónimos. A pesar de que la descentralización constituye un medio de hacer viable la participación, no garantiza necesariamente el acceso de la población a las instancias decisorias. Sin embargo, estimula la dinámica participativa, pues abre canales de comunicación entre los usuarios y las organizaciones

(*) Traducido del portugués por Carlos Sánchez.

descentralizadas, permitiendo como mínimo que hagan llegar sus demandas a quienes tienen el poder para decidir.

La descentralización, en tanto proceso de transferencia de poder, determina la redistribución del poder de decisión como respuesta a la centralización. Este proceso involucra cambios en la articulación entre Estado y sociedad, entre el poder público y la realidad social, e implica modificar la actuación del Estado, su papel en la gestión de las políticas sociales. A pesar de su importancia para garantizar a los ciudadanos sus derechos sociales, el Estado no puede sustituir a la sociedad, cualquiera que sea el sistema de gobierno.

De aquí la necesidad de tener claro *el qué, para quien y cómo* transferir el poder de decisión sobre las políticas sociales.

En este sentido es que se puede decir que descentralizar no es sólo un proceso de transferencia de atribuciones y competencias que ocurre en el ámbito del Estado entre los tres niveles de gobierno y entre sus organizaciones. El poder de gestión sobre las políticas puede ser transferido también hacia entes privados de carácter público. Así, el Estado puede transferir, por ejemplo, la prestación de servicios de salud, que es de su competencia, hacia un ente no estatal, preservando no obstante su poder de regulación. Esta transferencia no significa privatizar su competencia de gestión de la política de salud, por ejemplo, sino que se trata de un proceso de devolución hacia las organizaciones de la sociedad civil, de aquello que le es propio (Martins, 1994). El ente privado de carácter público que recibe las competencias, permanecerá sujeto a las normas, a la evaluación y a los controles de calidad establecidos por el poder que cede dichas competencias.

A efectos de gobernar para el conjunto de la sociedad, es necesario identificar las formas de organización, los intereses sociales y políticos que articulan, y los diversos modos por los cuales se expresan (Coraggio, 1991:68).

Sin desconocer el papel regulador del Estado, no es posible pensar que las iniciativas estrictamente estatales sean capaces de dar respuesta de manera ecuánime y justa a las necesidades sociales de la población. Esta respuesta sólo será viable en la medida en que los beneficiarios de las políticas sociales se transformen en sujetos de estas políticas. Ellas traen consigo el proceso de construcción de la ciudadanía, desde el momento en que son consideradas como un derecho, en su carácter distributivo y no sólo compensatorio. Y esta transformación sólo tendrá lugar a través de la educación de la ciudadanía, cuando los diversos actores sociales tomen conciencia de sus derechos de ciudadanos.

La ciudadanía es un proceso de aprendizaje, que se actualiza en la medida en que las personas van experimentando relaciones y perciben que su saber y su experiencia tienen importancia y son respetados. La ciudadanía se cristaliza mediante el ejercicio del papel de sujetos y de sus valores ante el imperio de la libertad más que del poder (Manzini-Covre, 1996:37).

Así, la realidad socioeconómica, política y cultural de la población, para cuyas organizaciones es transferido el poder, determina diferentes posiciones sociales ante éste. Por eso, la descentralización no garantiza automáticamente la participación, pudiendo en ciertas circunstancias, perpetuar las diferencias. La posibilidad de participar no conduce a la homogeneización de los intereses que permean la relación, entre otras razones, por la falta de confianza en el poder de influir en los acontecimientos. Los cambios sociales beneficiosos requieren, con frecuencia, del uso de poder diferencial, detentado sólo por los privilegiados (Giddens, 1991:154).

La descentralización, como un proceso político-administrativo de transferencia de poder, se viabiliza, sobre todo, a través del reordenamiento del aparato estatal. Este debe ocurrir al interior de cada nivel de gobierno y no sólo entre los niveles.

2. La intersectorialidad en la gestión pública municipal

En el municipio, como espacio definido territorial y socialmente, es que habrá de concretarse la integración interinstitucional y la acción intersectorial. Esta interacción puede ser construida a través de un proceso dinámico entre los sujetos, mediada por nuevos paradigmas que deben orientar el cambio de las instituciones sociales y de sus prácticas.

Se trata de un proceso de aprendizaje y de determinación de los sujetos, que resulta también de la gestión integrada de las políticas sociales, para responder con eficacia a los problemas de la población de un determinado territorio. Esto implica salir del "reino de la necesidad para el de la libertad", según la óptica arendtiana, de acuerdo con la cual esta libertad "es el espacio donde el ser humano puede alzar un vuelo de realización humana, e inclusive pensar la utopía, liberado del lastre de la necesidad" (Manzini-Covre, 1996:38).

Al salir del ámbito de las necesidades, el hombre debe ser considerado en su integralidad, mediante una visión que busque superar la autonomización y la fragmentación que han caracterizado la gestión de las políticas sociales, hacia una dimensión intersectorial.

Esta es una nueva visión que se plantea para la salud, por ejemplo, como derecho del ciudadano y como deber del Estado, que resulta de "un conjunto de factores sociales, económicos, políticos y culturales, que se combinan de manera particular en cada sociedad y en coyunturas específicas, desembocando en sociedades más o menos saludables" (Buss, 1997:174). Así, la conquista de una vida saludable no pasa sólo por la salud, sino por la interacción de las diversas políticas sociales, por la intersectorialidad.

La intersectorialidad trasciende el sector salud, que en alguna medida acogió e impulsó la profundización de las discusiones iniciales, y comienza a formularse de un modo más amplio.

La lógica intersectorial de actuación debe referirse básicamente a la población y al espacio donde se sitúan sus grupos. Así, la base poblacional y geográfica permite que se identifiquen los problemas y las posibilidades de solución de los mismos, para alcanzar una vida de calidad.

La intersectorialidad es la "articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, la realización y la evaluación de acciones para alcanzar un efecto sinérgico en situaciones complejas, con miras al desarrollo social, superando la exclusión social" (Junqueira & Inojosa, 1997). Es una nueva lógica para la gestión de la ciudad, que busca superar la fragmentación de las políticas, considerando al ciudadano en su totalidad. Esto pasa por las relaciones hombre/naturaleza y hombre/hombre, que determinan la construcción social de la ciudad.

En esta perspectiva, es interesante destacar que la intersectorialidad no es un concepto que engloba sólo las dimensiones de las políticas sociales, sino también su interface con otras dimensiones de la ciudad, como su infraestructura y el ambiente, que también determinan su organización y regulan el modo en que se dan las relaciones ente los diversos segmentos sociales (Junqueira, 1998).

Así, la intersectorialidad constituye una concepción que debe suministrar una nueva manera de planificar, ejecutar y controlar la prestación de servicios. Esto significa modificar toda la forma de articulación de los diversos segmentos de la organización gubernamental y de sus intereses.

Esta forma de actuar es nueva, por eso debe acarrear cambios en las prácticas y en la cultura organizacional que los sustentan. Es un proceso que tiene riesgos en razón de las resistencias previsibles de grupos de intereses contrariados. La osadía de cambiar va a requerir de las alianzas de todos los que desean mejorar la calidad de la vida del ciudadano, dentro y fuera de la administración municipal.

Tratar a los ciudadanos situados en un mismo territorio y a sus problemas de manera integrada, exige una planificación articulada de las acciones y servicios. Pero no basta sólo esto. Es necesario un nuevo quehacer, que involucre cambios de valores y de cultura, como un "fenómeno activo, vivo, a través del cual las personas crean y recrean los mundos dentro de los que viven" (Morgan, 1996:135).

Esta nueva realidad debe ser forjada en el interior de las organizaciones gestoras de las políticas de la ciudad en su totalidad. Esto exige que los diversos actores, parte de esa red, se interpenetren formando un nuevo tejido.

Es una nueva lógica que determina la actuación de las organizaciones municipales, la que deja de estar orientada por la especialización, por la sectorialización y por la autonomización, y sí por una elaboración integrada de saberes y de percepciones del hombre y de su realidad social.

Este proceso gana consistencia cuando la ciudad es considerada en su totalidad. Cuando los grupos poblacionales que se distribuyen en su territorio se tornan sujetos del proceso, a efectos de plantear sus necesidades. Sujetos capaces de percibir sus problemas y de encaminar soluciones articuladas intersectorialmente.

3. La red en la gestión de las políticas sociales en los municipios

En forma complementaria a la dimensión intersectorial de las políticas sociales, emerge la noción de red, como la interacción de personas, instituciones, familias, municipios y estados, movilizados en función de una idea abrazada colectivamente. En un ambiente de cambio social, las diferentes actividades que lo determinan implican la formación de redes como una posibilidad de intercambio.

El término red, en su multiplicidad, nos remite tanto a una dimensión conceptual como a una vertiente instrumental. En este sentido, ella es una propuesta de acción como un modo de funcionamiento de lo social, un modo espontáneo de organización en oposición a una dimensión formal e instituida. Así, la red, en muchos casos, en lugar de ser un proceso rígido y estereotipado, deja lugar a otros procesos que son creativos y poseedores de inventiva (Saidón, 1994:203).

En esta perspectiva, la red en tanto construcción social depende de la sensibilización de los diversos actores sociales en torno a un objetivo común que se visualiza mejor si se actúa en forma asociada. Este proceso de asociación establece relaciones interpersonales e interinstitucionales, preservando las diferencias y las especificidades de cada uno de los componentes, que contribuyen a su manera con la construcción de una política que preserve los principios de la ciudadanía, de la libertad y de la justicia.

La red surge de la percepción conjunta de los problemas comunes y de la posibilidad de resolverlos no sólo en el ámbito de un municipio, sino con base en la articulación entre otros actores sociales involucrados en un problema y en su solución.

Cuando se ve el mundo desde la perspectiva de las redes, aquél aparece como una variedad de escenarios que emergen de las diversas maneras en que cada miembro se siente llamado a participar. En este sentido, pensar en la perspectiva de red significa conservar las identidades de cada miembro, rehuyendo las relaciones estereotipadas y fijas entre organizaciones y personas.

La red es una construcción colectiva donde organizaciones, sociedad civil, líderes y voluntarios, interactúan para optimizar y ampliar los resultados hacia el conjunto de la población. Se trata de una estrategia que nos habilita para relacionar producciones sociales y subjetividad, y a partir de esta concepción surge también la idea de subjetividad.

En este sentido, el pensar en red como una posibilidad de facilitar los vínculos reconstructivos del tejido social no puede estar guiado por una actitud voluntarista, sino que requiere de un pensamiento acerca de la complejidad, que tenga en cuenta la producción de subjetividad social en los más diversos acontecimientos. “La red comporta materiales de diversos orígenes, pero su productividad y su creatividad tienen mayor asidero en la consistencia que va adquiriendo a lo largo de sus propios procesos de transformación, que en la definición o en la adscripción a una determinada escuela de pensamiento” (Saidón, 1994:207).

La posibilidad de pensar en red favorece, en el contexto del cambio social, la necesidad de reconstruir la sociedad civil, toda vez que ella crece y se desarrolla cuando sus integrantes asumen el papel de sujetos. En tanto sujetos, se tornan responsables en las diferentes redes en las que actúan como

productores activos en la construcción del bienestar de los diversos segmentos sociales y de la sociedad.

La red, como señala Pakman (1994:294), es una metáfora que permite hablar de relaciones sociales y de todas las implicaciones inherentes a esa realidad. Además, la red es aplicable a dos fenómenos: el primero se refiere a un grupo de acciones espontáneas que surgen en un contexto determinado de prácticas más o menos formalizadas, aunque, por otro lado, estas interacciones pueden estar organizadas de un modo formal, definiendo fronteras que remiten a una nueva realidad de mayor complejidad. Estas relaciones pueden darse en el interior de organizaciones ya creadas o en proceso de creación.

La noción de red remite igualmente a la idea de intervención en un sistema social. Ello no obstante, es conveniente recordar que esta intervención no determina el sistema, sino que forma parte de él, contribuye en la construcción de su historia. Cada participante del sistema es un sujeto real, que tiene su identidad, pero que no es dueño del sistema. Hay varios participantes con diferentes tradiciones y culturas, que imprimen su marca y su contribución, pero que no son únicos. De ahí el esfuerzo por generar un lenguaje y una práctica comunes para organizar y movilizar los diferentes actores con miras a un objetivo común, para la construcción de una nueva realidad social que resulta de las relaciones que establecen dando lugar a nuevas prácticas sociales.

La complejidad de las prácticas sociales determina que las acciones de cada miembro del sistema, individuos u organizaciones, sean orientadas por una ética que posibilite evaluarlas y regularlas en la construcción de una nueva realidad social.

La complejidad aumenta en la medida en que la sociedad va evolucionando, y consecuentemente hace que el conocimiento resulte más multifacético y complejo. Este movimiento de complejización es acompañado por el surgimiento de "problemas nuevos, imprevistos, y por fenómenos que escapan a nuestra comprensión y control" (Genelot, 1992:26).

Esta ausencia de control aumenta la imprevisibilidad y la incertidumbre, que crecen en función de la complejidad, haciendo que se busquen nuevos modelos de gestión. En este contexto es que surge la idea de red, privilegiando la interdependencia de actores y de instituciones, como una manera de superar los límites de la acción a través de la integración del conocimiento y de las prácticas.

La red de organizaciones establece acuerdos de cooperación, de alianzas y de reciprocidad. Estas nuevas prácticas de cooperación se constituyen a efectos de encontrar salidas para intervenir en la realidad social compleja.

Por su parte, la red no es un objetivo en sí mismo, sino "parte de una metodología para la acción, que permite mantener, ampliar o crear alternativas deseables para los miembros de una organización social" (Pakman, 1994:301). Cuanto mayores sean las alternativas, mayores serán las oportunidades de los miembros de la organización para verse como sujetos en la construcción solidaria de su red. La red es una invitación para que el participante se vea como sujeto, responsable por la construcción de lo nuevo.

La red es un hecho social, pero también una oportunidad de reflexión sobre lo social y sobre las prácticas cotidianas. Ella es la construcción de un espacio de organización de los sujetos "en tanto encarna un proyecto utópico, no como meta futura, sino como una realidad presente..." (Pakman, 1994:302). En este sentido es que se dice que la red es una construcción colectiva y que ella se define en la medida en que es realizada. Su verdad está en su concretización, en la superación de las determinaciones sociales mediante el establecimiento de asociaciones entre sujetos individuales o colectivos, movilizados por objetivos construidos y objetos de apropiación colectiva, para la construcción de una nueva realidad social.

Es en esta perspectiva de construcción de lo social que deben ser entendidas las experiencias que serán descritas a continuación. El objetivo es comprender la complejidad de la realidad social, y a

través de la integración de las políticas sociales, buscar soluciones que respondan no a las necesidades de la población, sino al derecho que tienen los ciudadanos a disfrutar de una vida de calidad.

4. Experiencias de gestión municipal descentralizada intersectorial y en red

4.1. Fortaleza

Es a partir de los presupuestos de la descentralización, de la intersectorialidad, de la territorialización y de los grupos poblacionales, que la Prefectura Municipal de Fortaleza se propuso redefinir su aparato gubernamental. Para ello, procuró modelar una nueva organización, introduciendo un nuevo modo de gerenciar el espacio urbano, superando la distancia entre el gobierno municipal y el ciudadano, para tornar saludable la ciudad.

El municipio es el espacio donde la actuación del Estado gana en concreción y se encuentra con el ciudadano. Donde ese ciudadano tiene acceso a sus derechos constitucionales y a los servicios que le garantizan estos derechos.

La población de un municipio no es homogénea, ni en sus características ni en sus necesidades, ni en sus aspiraciones. Así, para intervenir en esta realidad, respetando y atendiendo sus peculiaridades, es preciso establecer criterios que garanticen una acción articulada, que permitan establecer objetivos y metas que promuevan la calidad de la vida, a través del acceso a bienes materiales e inmateriales disponibles en la sociedad contemporánea (Junqueira & Inojosa, 1997).

Un criterio es el geográfico, que se refiere al espacio en el que vive un determinado grupo. Otro son las características de los grupos poblacionales y la transferencia de poder para los actores situados en un territorio. La descentralización emerge como un instrumento de participación, como una posibilidad de crear una red de relaciones, permitiendo que los ciudadanos situados en las diferentes regiones de la ciudad tengan también acceso a los responsables de los servicios públicos municipales.

Así, la descentralización constituye un instrumento de expansión de la lógica democrática, que posibilita la creación de nuevas instancias de negociación y consecuentemente, de reordenamiento de la estructura organizacional. Esta nueva organización, en principio, más permeable a las demandas de los ciudadanos, permite que se incremente la equidad a través de la articulación e implementación de políticas de desarrollo.

En esta perspectiva es importante visualizar la descentralización no sólo desde la óptica de los grupos instalados en el poder, sino desde la de los ciudadanos, de aquellos que utilizan los servicios prestados.

Otra dimensión es la de la integración de las políticas sociales en el ámbito municipal, como una posibilidad de dar respuestas resolutivas a las necesidades de los vecinos. Así, la intersectorialidad es una nueva posibilidad de ofrecer a los vecinos respuestas adecuadas a sus problemas.

En este sentido, la descentralización y la intersectorialidad en la gestión de la ciudad traen implícita la idea de territorio; o sea, del espacio que las personas ocupan y donde manifiestan sus problemas y sus necesidades.

El trabajo político que se pretendió implementar en Fortaleza abarcó la descentralización, la intersectorialidad, el territorio y la participación, pero esto no hubiera sido suficiente, sin la voluntad política de cambiar y sin los medios necesarios para el cambio.

A partir de la decisión de administrar la ciudad de manera descentralizada e intersectorial, el paso siguiente fue definir un proyecto político y la reforma administrativa necesaria para desarrollarlo.

El aparato a ser creado debía suscitar una nueva dinámica, responder de manera integrada a los ciudadanos de las varias regiones de la ciudad respecto a sus necesidades de salud, educación, vivienda, empleo y renta, e infraestructura urbana. Con este nuevo aparato, creado en forma descentralizada e intersectorial, distribuido por el territorio, se tenía la intención de que los vecinos

resolviesen sus problemas urbanos en las cercanías de sus hogares, y tuviesen un acceso garantizado y diferenciado a los equipamientos sociales.

El Gobierno de la Ciudad de Fortaleza (CE) asumió esta decisión [(1)] de reordenar la estructura organizacional de la Prefectura a partir de nuevos criterios que diferían de los de las reformas hasta ese entonces implementadas. Los nuevos paradigmas organizacionales introdujeron un nuevo modelo de aparato gubernamental. El objetivo de esta reforma administrativa fue dar mayor eficacia a las organizaciones municipales, siguiendo criterios que posibilitasen a los vecinos una vida de calidad.

Para esto se crearon seis Secretarías Ejecutivas Regionales, dos grandes Secretarías de apoyo técnico (de Desarrollo Social y de Desarrollo Territorial y Medio Ambiente), y otra de Acción Gubernamental.

Esta redefinición de la estructura organizacional partió de la identificación de seis regiones, que agrupan barrios con características territoriales y sociales comunes. Las condiciones territoriales, urbanas y del medio ambiente interactúan con la organización social de los grupos poblacionales que viven en un determinado espacio geográfico.

Para gerenciar estas seis regiones, se crearon las seis Secretarías Ejecutivas Regionales - SER, que tienen el mismo nivel jerárquico que las demás Secretarías. Es a través de las SER que se dan las relaciones entre el gobierno municipal y el ciudadano. Con estas SER, el poder central se desplazó hacia el ámbito local, y el Prefecto pasó a tener un representante en el territorio cubierto por cada región, responsable de cuidar la ciudad y de dar respuestas a las demandas de los ciudadanos.

En estas Secretarías, el trabajo es reorganizado en la perspectiva intersectorial, procurando viabilizar una nueva relación entre el vecino - como sujeto de derechos - y los agentes del poder municipal. Las SER tienen la competencia de conocer los grupos poblacionales de su región, sus necesidades y sus demandas peculiares. Ellas deben subsidiar la definición de prioridades y pautar su actuación en beneficio de esas prioridades mediante el establecimiento de metas específicas para cada grupo poblacional, prestando servicios articulados en una red de acción social.

Así, las SER son responsables de la coordinación de los servicios especializados con sede en su región y de los equipos multiprofesionales encargados de la infraestructura urbana. El foco de cada servicio urbano especializado debe ser el ciudadano como un ser integral.

Lo que se pretende es que, en esta lógica, la escuela no se limite a la enseñanza, el servicio de salud no se limite a la atención de una enfermedad circunstancial o a la acción preventiva, ni el gimnasio deportivo a ofrecer su espacio y su equipamiento. Cada servicio con sede en una comunidad debe formar parte de la red de acción social. De esta manera, la escuela debe preocuparse también por la identificación de las necesidades en cuanto a suplemento nutricional y el servicio de salud por el acceso del niño atendido a las condiciones que le permitan integrarse al grupo social.

Asimismo, las acciones de las SER no se limitan exclusivamente a las políticas sociales, sino que también se extiende a las áreas que se refieren a la infraestructura y al medio ambiente. La ciudad es un todo integrado, y para que el ciudadano disfrute de una vida de calidad debe disponer de todos los medios que le garanticen esta condición.

Por consiguiente, las metas no se refieren a cada servicio, sino a un grupo de la población y a las acciones de infraestructura urbana y del medio ambiente. Para realizar estas acciones de manera integrada, las SER se estructuran en torno a dos gerencias: una de desarrollo social y otra de desarrollo territorial y medio ambiente.

Estas gerencias, instancias articuladoras del planeamiento y de la acción intersectorial, disponen de equipos multiprofesionales que, organizados matricialmente, asesoran desde el punto de vista técnico a las unidades de prestación de servicios, e inclusive brindan atención a la población, como en el caso de los equipos de desarrollo territorial.

Por su parte, la gestión de la ciudad no se lleva a cabo sólo en los espacios regionales. Más allá de la importancia de estos espacios, la ciudad en su totalidad también tiene problemas que afectan al

conjunto de la población, ya sea en lo que se refiere a las políticas sociales, ya sea en lo que tiene que ver con la infraestructura urbana. Por lo tanto, para atender esos planes y acciones que alcanzan a la totalidad del espacio urbano y para asesorar técnicamente a las SER, se crearon las tres Secretarías de carácter articulador: Secretaría de Acción Gubernamental, Secretaría del Desarrollo Territorial y Medio Ambiente, y Secretaría del Desarrollo Social (Prefectura Municipal de Fortaleza, 1997:2).

La Secretaría de Acción Gubernamental - SAG - pasa a ser el órgano responsable de la planificación y el presupuesto municipal, de la articulación política, la comunicación y la información de la Prefectura. A esta Secretaría le cabe atender todas las relaciones del Poder Ejecutivo con la sociedad civil organizada, así como las relaciones internas de la Prefectura. Esta Secretaría sustituyó a varios órganos de asesoramiento al Prefecto.

La Secretaría Municipal de Desarrollo Social - SMDS - es otra secretaría de articulación y apoyo técnico a las SER, habiendo sustituido a las Secretarías de Salud, Educación, Asistencia Social, Vivienda y Superintendencia de Deportes y Recreación. Sin funciones ejecutivas, la SMDS planifica y define las prioridades de las acciones sociales (salud, educación, asistencia social, empleo y renta, vivienda, abastecimiento, cultura, deporte y recreación), que tienen que ver con la ciudad, tomando en consideración las especificidades regionales. Como ya ha sido mencionado, las acciones ejecutivas son de competencia de las SER, apoyadas por la SMDS y por otros órganos de administración indirecta.

La SMDS se encuentra estructurada en equipos multiprofesionales, respetando el saber sectorial (salud, educación, asistencia social y vivienda). En este sentido, su acción se organiza matricialmente en proyectos que cuentan con equipos multiprofesionales constituidos intersectorialmente.

La Secretaría Municipal de Desarrollo Territorial y Medio Ambiente - SMDT obedece a las mismas características organizacionales de la SMDS. Con competencias de articulación y de planificación, ella sustituyó a las Secretarías municipales de Control Urbano, Transporte, y a la Superintendencia de Obras Viales, así como a todos los órganos que atendían la infraestructura urbana. Esta Secretaría posee un carácter más ejecutivo en lo que tiene que ver con obras y acciones que sobrepasan los límites de una región. Por su parte, los recursos necesarios para la ejecución de estos proyectos, dependen de la gestión de las SER.

Además de estas Secretarías de carácter de articulación, existen Comisiones Técnicas Intersectoriales que tienen la tarea de articular órganos para planificar y decidir acciones de interés para la ciudad. Estas Comisiones también existen en el ámbito de las regionales.

Como puede apreciarse, esta nueva estructura de gobierno de la Prefectura Municipal de Fortaleza llevó a cabo innovaciones con el propósito de organizar el poder de manera integrada, tornando accesibles al ciudadano los órganos que deciden sobre los servicios que son de su interés. Las decisiones que eran tomadas en órganos centrales, sectoriales, de difícil acceso, se aproximaron a los ciudadanos y a la localidad en la que habitan.

Esta reforma, sin embargo, no alcanzó a todos los órganos de la prefectura al mismo tiempo. Algunas Secretarías como las de Administración, Finanzas y Procuraduría Jurídica, no fueron transformadas concomitantemente, así como tampoco lo fueron los órganos de la administración indirecta. A estos órganos se les otorgó un plazo para que se reorganizaran siguiendo los parámetros definidos por la reforma [(2)].

Por consiguiente, lo que se pretendió con la reforma fue estructurar el aparato municipal a partir de las premisas de la descentralización y de la intersectorialidad. Cambiar la lógica de la gestión municipal, facilitando que la población de Fortaleza tuviese acceso a servicios públicos de calidad. Este cambio es un proceso de construcción de una ciudad saludable, para que todos los ciudadanos tengan una “Fortaleza mejor para usted” [(3)].

4.2. Sào Joào da Boa Vista

En esta dinámica de construir lo nuevo y de optimizar los recursos disponibles, nació la idea de la construcción de la red intermunicipal de la región de Sào Joào da Boa Vista, en el estado de Sào Paulo, a través del proyecto de la Red del Adolescente.

Este proyecto apunta a mejorar la calidad de la vida de los adolescentes y de sus familias, reduciendo la proximidad a las drogas y el consumo de las mismas por parte de ellos. Para esto se ideó una red de apoyo integral al adolescente en los municipios participantes en el proyecto. Esto se llevó a cabo a través de una acción intersectorial articulada, que involucra a la comunidad, a los concejos y a las organizaciones de la sociedad civil, a los profesionales y a los servicios públicos de salud, de educación, de promoción social, de cultura y de deportes. Una red que articula servicios, liderazgos y entidades de la sociedad civil.

La red es una asociación entre diversos actores sociales, con el objeto de apoyar a las familias y a los adolescentes, de ir a su encuentro, aprovechando la ocasión para divulgar informaciones, propiciando el intercambio de experiencias, y ayudándolos a acceder a los recursos necesarios para la atención, inclusive en eventos de crisis.

En el proceso de conformación de la red, se procuró involucrar a personas que voluntariamente, como representantes de instituciones o simplemente como ciudadanos, tuviesen interés en mejorar las condiciones de vida del adolescente.

Las primeras metas de la red, para el período de mayo de 1998 hasta diciembre de 1999, son las de propiciar una protección integral a por lo menos el 10% de los 148.000 adolescentes de la región, atención a 50% de las familias, y capacitación de los profesionales de los servicios públicos que atienden adolescentes en la región, de las áreas de salud, educación, deporte y recreación, cultura y otros sectores afines.

Estas metas regionales sólo podrán alcanzarse si cada uno de los municipios participantes en el proyecto cumple con su parte. Es decir, atender a sus adolescentes y a sus respectivas familias, así como a los profesionales, constituyéndose por esta vía la red regional de apoyo integral. La elaboración de estos proyectos de acción contó con el apoyo de la Dirección Regional de Salud - DIR - de la Secretaría de Estado de la Salud y con la asesoría técnica de la FUNDAP. Se trata de un proceso que se encuentra en sus inicios.

Aquí es interesante visualizar cómo el concepto de intersectorialidad se articula con el de red. La intersectorialidad es una articulación de saberes, de experiencias de los diversos sectores, salud, educación, asistencia social, deportes y cultura, para conseguir mejores resultados en lo que respecta al bienestar de la población y una mejor calidad de vida. Eso es salud, porque la salud no tiene que ver sólo con la enfermedad. Por lo tanto, la intersectorialidad es un proceso que apunta a articular los sectores, porque una única política no resuelve los problemas sociales.

Es en esta perspectiva que cobra importancia la intersectorialidad, inclusive para construir y dar soporte a una red como la interacción de personas, de instituciones, de familias y de municipios, movilizados en torno a una idea que es apoyada colectivamente; es decir, un objetivo que ha sido objeto de apropiación colectiva. Es una causa compartida para la construcción de lo nuevo.

Las metas, los objetivos, fueron formulados en función de este nuevo modo de ofrecer servicios, que se quiere construir y ofrecer a la población, a través de la red.

La red preserva las diferencias. Esto es importante, porque cuando se habla de algo apoyado colectivamente, como un objetivo común, puede correrse el riesgo de la homogeneización. No se trata de esto. Es fundamental que cada quien preserve su identidad. Que cada institución, cada familia, cada participante, preserve sus diferentes contribuciones y no se vea sometido a la homogeneización, porque cada componente tiene su propia manera de integrarse a este proceso y de contribuir con la construcción de esta nueva realidad. Pero hay una cosa en conjunto, una cosa que es objeto de apropiación colectiva y por eso, la red no es una reunión aleatoria de instituciones o personas. La

construcción de lo nuevo, movilizada en torno de esta construcción colectiva, significa también respetar al otro, respetar lo que tiene que dar, lo que sabe más y lo que puede compartir.

Cada participante de la red tiene una manera de ver el mundo, de lidiar con la realidad. Entonces, porque la realidad es internalizada de modos diferentes por las personas, los intereses que permean las instituciones también permean la red. Por esto, cada uno de los que se integran a la red tiene que estar consciente de que está construyendo algo nuevo, que está yendo en determinada dirección y que precisa respetar al otro para que esta construcción se realice, a pesar de las diferencias y de la importancia de las diferencias.

La Red Adolescente tiene un significado especial. Los municipios se sensibilizaron en torno a un proyecto común y esto fue tomando cuerpo y atrayendo a las organizaciones, a la sociedad y a los líderes de la comunidad que ya tenían un trabajo y que respondieron, voluntariamente, para construir lo nuevo. Este sentimiento estuvo muy presente en las reuniones que se llevaron a cabo en la región el día 16 de abril y el 4 de mayo de 1998, cada una de las cuales congregó a más de trescientas personas. En estas reuniones estuvieron presentes representantes de instituciones públicas, de instituciones privadas de carácter público, de instituciones privadas, y voluntarios.

Estas reuniones de trabajo, por ende, nacieron de un trabajo de agregación, de invitación a la participación voluntaria, que fue siendo edificado desde diciembre de 1997. La red se fue tejiendo, las personas se fueron involucrando y vinculándose entre sí, mostrando que son diferentes, pero que se relacionan y que interactúan. Este tejer la red significó que, progresivamente, las personas se fueron integrando y agregando a aquellas que compartían una misma voluntad y un mismo propósito, y que decidieron realizarlo. ¿Por qué? Porque nosotros estábamos en todo momento luchando con la dimensión de la decisión, siempre estábamos trabajando con la perspectiva de crear lo nuevo, de comprometernos con lo nuevo, estábamos siempre decididos a participar en esta tarea. Estábamos confiando en lo que el otro tiene para dar, porque ésa es la base fundamental de la asociación.

La concepción de la Red Adolescente - Interacción para la Vida, es hoy colectiva porque fue construida por organizaciones gubernamentales y por la sociedad civil, líderes y voluntarios que interactúan y que pueden ampliar los resultados hacia el conjunto de la población. Esto es importante, porque la red no se limita a un sector de la población; la red tiene que ser más amplia, porque es una red de municipios y los problemas sociales no son sólo los del adolescente, aún cuando éste haya sido el detonador de la red.

Hay varias cuestiones que pueden ser objeto de la red. Este momento es un momento de aprendizaje, es el momento de crecer. Este momento puede ampliarse y transformar la región de Sào Joào da Boa Vista en una experiencia innovadora para el resto del Brasil.

La red intersectorial apunta a la solución de los problemas de la población de una manera integrada, de modo de optimizar los recursos que son escasos, introduciendo una nueva manera de trabajar los problemas sociales.

Conclusión

La descentralización y la intersectorialidad impulsan la innovación de la gestión de la ciudadanía, transfieren el poder hacia los que utilizan los servicios e integran la gestión de las políticas públicas. En este movimiento surge la red como otra noción capaz de dar cuenta de la complejidad de la realidad social y de buscar soluciones que optimicen los recursos disponibles en la gestión de las políticas sociales.

Adoptar estas premisas para modelar una nueva estructura gubernamental, como ocurrió en Fortaleza, trae implícita una nueva forma de gestión de la ciudad. Sin embargo, ello no significa cambios efectivos en las prácticas organizacionales, que sólo tienen lugar cuando se producen transformaciones en los valores y en la cultura de las organizaciones.

Cambiar no es fácil. El cambio representa siempre un riesgo. Significa abandonar lo cierto para apostar a algo que no conocemos, aunque preservando la identidad de cada actor. De ahí la necesidad de confiar en la propuesta y en sus proponentes.

Existen varias lecturas, varios aspectos a considerar al asumir un proyecto y al comprometerse con él. En el caso del cambio de la gestión de la ciudad hacia una práctica intersectorial, se exige el compromiso de los diversos sectores organizacionales y de la sociedad, puesto que es:

- un proceso de crecimiento y desarrollo del individuo como ciudadano;
- un proceso político que se inicia con un compromiso del ejecutivo y del legislativo municipales:
- una forma de gestión y de organización del poder, y que como tal puede acarrear pérdida de espacio político;
- un proceso de transformación de las prácticas de las políticas de salud, de educación, de asistencia social, de vivienda y de empleo, en procura de resolver en forma integrada los problemas sociales.

En esta perspectiva, la Prefectura de Fortaleza, con la toma de posesión del nuevo Prefecto, buscó un camino inédito a partir de enero de 1997. Para ello fue necesaria una voluntad política a efectos de enfrentar las presiones económicas y corporativas, involucrando profesionales, empresarios, industriales y políticos. Se trata de un proceso complejo, que exige un trabajo sistemático de discusión para ampliar el compromiso de los diversos actores y ganar nuevos aliados al proyecto de cambio.

Cambiar la lógica de la gestión de las políticas sectoriales hacia una dimensión intersectorial no es una tarea fácil. Este proceso significa integrar saberes y recursos, para dar respuestas eficaces a la población de un territorio, garantizándole una vida de calidad.

La red construida en el Proyecto Adolescente de los municipios de la región de Salud de Sào Joào da Boa Vista, a su vez, supera el ámbito de un municipio, y en un proceso interdependiente, incorpora un conjunto de municipios que apuesta a la construcción de una asociación que ofrece a los adolescentes una mejor calidad de vida.

Estas dos experiencias consideran que los problemas sociales son complejos y que abordarlos es una tarea que exige respeto a la contribución de cada participante, preservando su identidad y su saber. Los actores individuales e institucionales deben identificarse como sujetos comprometidos con los objetivos delineados colectivamente, para la construcción de una sociedad justa y ecuánime, en la que las prácticas sociales estén conformadas para buscar una solución integrada a los problemas sociales.

Notas

(1) Poco después de la primera ronda de la elección municipal de 1996, el Prefecto electo, Juraci Magalhàes, invitó a la FUNDAP para asesorar la elaboración de una propuesta de revisión completa de la estructura del gobierno municipal a ser presentada ante la Cámara Municipal, orientada por dos premisas: la descentralización y la intersectorialidad. El proyecto de ley enviado a la Cámara fue aprobado el 29 de enero de 1997. A partir de este momento se inició un proceso efectivo de cambio. En mayo de 1997 las seis Secretarías Ejecutivas Regionales estaban instaladas y en funcionamiento.

(2) En ocasión de la elaboración de este artículo, el proceso de cambio de los órganos que no fueron incluidos en la primera fase de la reforma ya debería estar concluido. Este proceso deberá traer consigo inclusive la transferencia, para las SER, de funciones de interés para los vecinos, que eran ejecutadas centralmente hasta el momento de la reforma.

(3) Slogan de la gestión del Prefecto Dr. Juraci Magalhàes.

Bibliografía

BOISIER, Sérgio (1987) Los procesos de descentralización y desarrollo regional en América Latina, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 31.

BORJA, Jordi (1987) Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En Borja J. et al Descentralizacion del Estado - Movimiento Social y Gestión Local, Barcelona, Instituto de Cooperación Iberoamericana/FLACSO/CLACSO

BUSS, Paulo M. (1996) Saúde e Qualidade de Vida. En Costa, N.R. y Ribeiro, J.M. (org.) Política de Saúde e Inovação Institucional, Rio de Janeiro, SDE/ENSP, p.173-188

CORAGGIO, José Luis (1991) Las corrientes de descentralización en América Latina, Cuadernos del CLAEH, Montevideo, 16 (56):63-78.

DRAIBE, Sonia M. (1993) As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas, Revista USP, 86-101.

DABAS, E. y NAJMANOVICH, D. (1994) Redes. El Lenguaje de los Vínculos, Buenos Aires, Paidós.

GENELOT, Dominique (1992) Manager dans la Complexité – Reflexions à l'usage de dirigeants, Paris, INSEP Éditions.

GIDDENS, Anthony (1991) As conseqüências da modernidade, São Paulo, Editora UNESP.

JUNQUEIRA, Luciano A.P. (1998) Descentralização e Intersetorialidade na Construção de um Novo Modelo de Gestão, Revista de Administração Publica/FGV, Rio de Janeiro (no prelo No. 2)

JUNQUEIRA, Luciano A. P. e INOJOSA, Rose M. (1997) Desenvolvimento Social e Intersetorialidade: a Cidade Solidária, São Paulo, FUNDAP (mimeo)

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes (1996) No Caminho de Hermes e Sherazade - cultura, cidadania e subjetividade. Taubaté-SP.

MARTINS, Carlos Estevam (1994) O circuito do poder: democracia, participação, descentralização, São Paulo, Entrelinhas.

MORGAN, Gareth (1996) Imagens da Organização, São Paulo, Atlas.

PAKMAN, Marcelo (1994) Redes: uma metáfora para prática de intervenção social. En Dabas, E. y Najmanovich, D. Redes. El Lenguaje de los Vínculos, Buenos Aires, Paidós, p. 203-207

Prefeitura Municipal De Fortaleza (1997) A Cartilha da Reforma Administrativa - Melhor para Fortaleza, Melhor para Você, Fortaleza, SAG.

ROFMAN, Alejandro (1990) Aspectos Conceptuales sobre Descentralización Político-administrativa en América Latina [Seminario-Taller sobre: Descentralización de los Servicios de Salud, como Estrategia para el Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud, Quito, 28/5 a 01/6/1990, Anais:13-40].

ROSANVALLON, Pierre (1981) Estado do Bem-Estar Social e Sociedade Solidária. Trad. Ricardo Coelho. En Rosanvallon, P. La crise de l'Etat Providence, Paris, Ed.Seuil.

SAIDON, Osvaldo (1994) Las Redes: Pensar de Outro Modo. En Dabas, E. y Najmanovich, D. Redes. El Lenguaje de los Vínculos, Buenos Aires, Paidós, p. 294-302

Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano *

Luis Verdesoto Custode

Introducción

Los temas de la participación y la descentralización son eminentemente políticos. Este trabajo los trata a partir de los siguientes supuestos, que traducen, a su modo, consensos institucionales, sociales y políticos en la materia.

La descentralización y la participación ciudadana en la región son procesos sociales y políticos, que se desenvuelven en el contexto complejo de la reforma del Estado, la profundización de la democracia y la creciente globalización y modernización de la economía. Diversas demandas afectan a estos procesos, de manera especial, la necesidad de contar con un Estado eficiente, libre de corrupción y cimentado en una activa participación de la sociedad civil.

Dada la complejidad histórica y conceptual de los procesos, es importante reconocer las diferencias que cada realidad presenta. Para sus aplicaciones es indispensable aprender de sus fortalezas y debilidades. No existen "recetas". Cada país debe desarrollar su propio camino, dentro de parámetros que marcan criterios de replicabilidad, en relación con la sustentabilidad del proceso.

Una realidad crítica que afecta a nuestros países es la presencia de disparidades económicas y sociales que marcan barreras a veces infranqueables entre los distintos actores sociales. Los procesos de descentralización y participación deben contribuir de manera unívoca al logro de la equidad dentro de cada nación.

Uno de sus propósitos centrales debe ser el mejoramiento sustancial de la gobernabilidad en los niveles nacional, intermedio y local. Los modelos actuales de gobierno requieren de formas creativas de renovación que permitan su legitimidad y apropiación por parte de la gente.

Puede plantearse que, en general, todos los niveles de gobierno de los países de la región requieren, con urgencia, de una transformación. Fundamentalmente, deben conformarse los niveles intermedio y local. Esto, a su vez, contribuirá a la reconformación de "lo nacional". La descentralización debe ser entendida como un proceso de tensión permanente entre esos niveles, ya que es la mejor forma de sustentar a la democracia y a la relación existente entre las necesidades y las políticas.

En el campo de la transferencia de responsabilidades y recursos entre los gobiernos nacionales y locales se destacan, entre otras, las acciones educativas, de salud y saneamiento ambiental. Para ello es conveniente centrar la atención en el diseño de políticas fiscales de corresponsabilidad y acuerdo, que garanticen servicios de calidad, con costos accesibles para todos los usuarios, perdurables en el tiempo y con capacidad de replicación. Un factor adicional es que estos servicios deben responder a un desarrollo territorial que recoja las diferencias étnicas, culturales y sociales de lo local.

La transferencia debe incorporar el principio de la gradualidad. La experiencia muestra que se debe acoger a los interlocutores locales sin devaluarlos por su falta de experiencia en el manejo de estas responsabilidades. Solamente su participación desde el inicio en las decisiones que les involucra, les permitirá sentir a estos servicios como propios y, por lo tanto, sujetos de su defensa e interés.

También es indispensable la renovación de la clase política a nivel regional y local para establecer y demandar una nueva y saludable articulación con el gobierno central, lograr una estructuración diferente de los gobiernos intermedios y locales, y sobre todo alcanzar originales formas de representación política.

(*) Trabajo basado en el libro "El concepto y las experiencias regionales de participación" (Ministerio de Desarrollo Humano -Fundación Konrad Adenauer, La Paz - Bolivia, 1996) escrito a instancias de la Secretaria Nacional de Participación Popular. A lo largo del texto, se ha evitado las citas rigurosas aunque se confecciona una bibliografía de referencia más exacta. Ello se debe al carácter ensayístico que tuvo el trabajo en su inicio, cuando fue presentado en una corta versión en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Margarita, 1997.

A su vez, es necesario desprenderse de lugares comunes. La descentralización no puede ser entendida solamente como un fortalecimiento de los municipios. Se debe estimular a las diversas formas de participación de la población, que incluyen tanto instancias de representación política y de desarrollo (asambleas regionales, parlamentos cantonales, juntas parroquiales) como legislaciones innovadoras para facilitar la selección o votación local de temas de interés público. Así mismo los sistemas de administración de justicia deben ser alimentados con la incorporación de formas locales que favorezcan el control social.

Contrariamente a opiniones muy divulgadas, toda forma de participación ciudadana representa posibilidades de ahorro real y optimización de recursos económicos y políticos. La participación, por lo tanto, debe ser adoptada como una política nacional que afecte a toda la sociedad y no solamente a los actores más relevantes o a los beneficiarios de proyectos específicos. En la medida que la participación viabiliza e institucionaliza la demanda social, también permite la acción concertada de la sociedad – y no solamente del Estado – para diseñar y ejecutar soluciones y asumir responsabilidades. Esta manera de concebir la participación es una forma de sustento político que reemplaza a la presión y a la movilización tradicionales.

La participación debe empezar formalizando los procesos preexistentes o, en su defecto, impulsando el desarrollo de procesos inéditos. Esto implica que el Estado pierda sus temores a otorgar estatuto formal a procesos e instituciones con potencial carácter contestatario. Se trata de una forma de "ciudadanía colectiva" que despliega derechos desde la pertenencia territorial y que, en contrapartida, demanda la obligación estatal de garantizarlos.

La descentralización suele generar la imagen falsa de contar con mayores recursos económicos. En realidad, estos procesos no afectan a los montos fiscales globales asignados para el ejercicio de determinadas atribuciones y funciones. Se trata de reubicación de recursos que, por la cercanía de los Municipios a la población y debido al control directo que ejerce la comunidad local, se logra una mayor eficiencia en la asignación y uso. En todo caso, no opera, necesariamente, una redistribución de recursos estatales sino una ubicación institucional – un pacto fiscal – que aproxima gobierno a ciudadanos.

Como complementaria a la descentralización, la participación debe coadyuvar y expresar esos acuerdos. Por ello, debe descansar en la "confianza mutua" entre el Estado y la sociedad civil antes que en el simple control. En otras palabras, debe llenar los espacios "vacíos" del sistema político con alianzas viables entre los diferentes actores sociales que componen la sociedad local, regional y nacional.

La participación aparece como la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos económicos. En ese sentido, la descentralización fiscal es vista no sólo como la transferencia automática de ingresos del gobierno central al gobierno local sino, fundamentalmente, como la capacidad local de recaudar, generar y administrar los propios recursos. La permanencia de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios, es decir, los usuarios de la participación requieren de pruebas de que el sistema funciona.

Esta formulación puntual de consensos políticos se deriva de y ampara al desarrollo conceptual del presente trabajo. Realizamos una revisión del proceso de participación en la región, con un fuerte acento referencial en el caso boliviano – realidad que en este tema más me habla y más me incita conceptualmente – y la gobernabilidad – horizonte práctico que ocupa mi actividad en mi país y que más me duele -.

Participación y sociedad

En la literatura especializada se han logrado interesantes avances en la definición de herramientas de la participación en proyectos, pero la urgencia en la región es reconocer las formas que puede adquirir la participación en las instituciones nacionales. Para ello, es preciso delimitar los campos conceptuales de la participación de la sociedad en la vida pública nacional y local. Este es el único camino para lograr efectos macrosociales estables.

Para lograr la antedicha delimitación de campos conceptuales, es preciso realizar varias definiciones previas.

- En las propuestas de participación social que se efectúan en nuestros países, se combinan las tareas que la sociedad se fija para una fase de su historia y los objetivos particulares de los actores en cada coyuntura.
- Las propuestas de participación se aplican sobre instancias y temas nacionales o sobre niveles y problemáticas locales.
- El objetivo que se plantea es la influencia, de instituciones o de grupos, en las decisiones del Estado.
- Muchas de esas propuestas no escapan a la visión "clásica" que se reduce a entender a la participación como participación política a través de los partidos.
- La forma actual de superar aquella limitación es diferenciar la participación social de la participación política. El objetivo que se plantea es que la sociedad retome su capacidad de influencia sin mediaciones. El supuesto es que los partidos han perdido perfil propositivo y representatividad. Los sujetos buscan una relación más íntima con su identidad social.
- La tendencia actual es superar la visión clásica de la participación política o de los "complementos" al mandato otorgado a través de la delegación electoral o la influencia en la administración de recursos.
- La consecuencia es que el campo de la política se amplía y se flexibiliza tanto como se torna explícita la desigualdad del poder de los actores, la que es preciso rectificar.
- A partir de lo anterior, supuesta la diferenciación entre participación política y participación social, se puede distinguir, también, a las formas de la participación social que se convierten en participación popular.

La participación popular es una forma específica de hacer participación social, que busca la equidad en situaciones en que los actores disponen desigualmente de los recursos. Apela a las identidades sociales primarias y desenvuelve la vocación de intervención de los actores. Se apoya en una redefinición de la política y la democratización de las instancias en las que interviene.

En la influencia social sin mediaciones, las organizaciones sociales y los ciudadanos buscan intervenir desde una relación más íntima con su identidad social. La participación promociona un tipo diferente de politicidad local. También la desigualdad del poder de los actores se rectifica ponderando la participación de los más débiles.

Como se ha mencionado, la participación popular es una forma específica de hacer participación social, en la que se apela a las identidades sociales primarias y se desenvuelve la vocación de intervención de los actores. A su vez, todo proceso en el que se adoptan decisiones es susceptible de participación de grupos organizados e individuos, influencia que – al margen de su intensidad – optimiza el uso de recursos económicos o políticos. Una estrategia de participación debe tender al equilibrio entre la promoción de la participación como fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y la participación como desarrollo del aparato institucional en el que se toman las decisiones.

La adopción de decisiones con participación recibe diversas lecturas e interpretaciones. El Banco Mundial, por ejemplo, complementa categorías como "empoderamiento" ("generar poder en", "dotación de capacidad de decisión") para una más equitativa distribución del poder con el incremento de la capacidad de los beneficiarios; el mejoramiento de la eficacia definida como el grado en que los objetivos son logrados; el compartir costos una vez que se los comprenda y se acuerde; y, el logro de la eficiencia medida por niveles más altos de acuerdo, cooperación e interacción.

Actualmente existen condiciones internacionales para un "nuevo acuerdo sobre la participación" y condiciones nacionales en los países que se encuentran en fases de transición en el modelo de desarrollo. Por ello, es importante que cada país "ubique" su contribución a la conformación de un significado regional y colectivo para la participación.

Hay que reconocer situaciones precisas de participación en el desarrollo y en modalidades concretas de intervención contra la pobreza. La contribución de cada país puede ser la interrelación entre una reforma institucional global con los objetivos nacionales de desarrollo. Es decir, el afianzamiento de procesos de ciudadanización como una contribución decisiva para cumplir los objetivos de desarrollo.

El caso boliviano

¿Qué condiciones permiten a cada país desatar un proceso de participación? El caso boliviano es uno de los más ilustrativos de América Latina, por lo que es conveniente examinarlo.

La historia boliviana se define por el desborde periódico de la sociedad sobre el Estado, en un marco de sobreconflictualidad. Los movimientos sociales desestructuraban a los órdenes conseguidos. A su vez, la movilización permanece en la memoria de la comunidad.

Cabe destacar, sin embargo, que el mayor desarrollo del proceso de participación se asocia, preferentemente, con los niveles de "diferenciación social". Existe una correlación entre bajos niveles de diferenciación y altos niveles de participación, lo que se puede constatar en los departamentos orientales de Bolivia.

El proceso de participación (legislativo y de gestión) que se abre en 1994 tiene como auspiciante al Gobierno, que antes había legitimado electoralmente la propuesta y que luego lo hizo con las elites políticas. No se trató de una elaboración "conjunta" de la legislación, aunque luego de confeccionada, la Ley de Participación Popular fue tratada en centenares de reuniones plurales. Este fue el "punto de emisión" de esta política publica.

El contexto del proceso de participación boliviano es la nueva correlación de fuerzas definida por la debilidad de la Central Obrera Boliviana, COB, y la subordinación de las Fuerzas Armadas a la Constitución. Otros elementos son el desgaste de la movilización como instrumento de presión y la estabilización de los procedimientos democráticos. Cabe precisar que la transición a la democracia en Bolivia operó con una "agenda" de acuerdos políticos de gobernabilidad referidos básicamente a la superación de las formas limitadas de la ciudadanía.

El proceso de participación boliviano ha permitido que se redefinan los linderos entre lo público y lo privado; entre el Estado y la sociedad. La generalización de los mecanismos de mercado desde la ejecución de la Nueva Política Económica (1985) ponderan la importancia de la empresa privada en la sociedad civil. Desde esta óptica, puede afirmarse que la participación es el correlato subalterno del protagonismo empresarial. Esta modalidad de "protagonismo subalterno" está asociada a la definición de la participación en torno a la gestión.

Hay que constatar que en la actualidad, el Estado boliviano ha cambiado de actitud buscando la orientación de comportamientos, la colaboración de la sociedad y formas asociativas de desarrollo. Pero este origen estatal del proceso de participación también marca límites al proceso.

Conceptualmente, la participación institucionaliza y viabiliza a la demanda. Por un lado, la demanda se enmarca en los límites discursivos y prácticos del Estado. Por otro lado, la institucionalización permite la interacción concertada de la sociedad – y no solamente del Estado – para diseñar soluciones y responsabilidades.

Esto es posible porque Bolivia ha asumido a la institucionalización como un valor. La actitud estatal se aproxima hacia una "democracia consociativa".

La participación debe ser un sustento alternativo para la gestión política y no sólo para la gubernamental. Es un proceso orientado a bajar los déficit de ciudadanía del sistema político boliviano.

En otros países de la región, se ha potenciado solamente a los actores más relevantes del mercado; o, en su defecto, sólo a beneficiarios de proyectos específicos. La particularidad del caso en

análisis, es que se abrió un proceso global que afecta a toda la sociedad. Además, la participación implica un cambio en la búsqueda de soluciones frente a la tendencia histórica de baja inversión social.

La reforma institucional es una necesidad imprescindible de la modernización. La participación boliviana recoge la tradición de intervención de la sociedad y asume la débil constitución del sistema político. Este significado de largo plazo no se contradice con propósitos, de corto plazo, como el mejoramiento de la eficiencia del gasto social. Así, la ciudadanía entendida como corresponsabilidad pública es un modo de mejorar el aprovechamiento del gasto fiscal.

La participación puede o no tener una forma jurídica. En todo caso, la promulgación de leyes, no debe entorpecer los procesos. Algunas características de los procesos de participación pueden definirse como sigue.

a.- La legislación sobre participación debería expresar la necesidad estatal de formalizar los procesos pre-existentes; o, en su defecto, impulsar el desarrollo de procesos inéditos. El sentido político de la Ley debe ser que el Estado tenga un "conocimiento nuevo" de procesos sociales necesarios y de una posible nueva relación con la sociedad.

La determinación jurídica de atribuciones y funciones de la participación es un procedimiento de "codificación " necesario de la práctica de participación. Este proceso no es ni puede ser una forma abstracta ni infinita. Los temas de la participación son limitados, se enmarcan en una estructura de relaciones sistémicas (sociales y políticas) y representan un orden. La participación es un proceso abierto justamente en la medida en que es viable a través de temas acotados.

b.- La participación debe responder a "nuevas legitimidades" (asociadas a las ya mencionadas nuevas condiciones nacionales e internacionales) dentro de las sociedades. La opinión pública debe aceptar que deben modificarse las formas estatales y de representación. A su vez, la legitimidad de la participación estará vinculada con la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. La reproducción de la legitimidad de la participación – tarea básica de su sustentabilidad – dependerá de la idónea aplicación de la Ley. Esto es, de la transparencia de procedimientos y de la voluntad política de la autoridad.

c.- La Ley de Participación Popular de Bolivia propone articular a las comunidades – organización social ancestral – y no apela formalmente a la ciudadanía. Sin embargo, las dos definiciones se sobreponen. La Ley se mueve entre lo comunitario y la ciudadanía; entre la movilización y la democracia actual. En Bolivia, la ciudadanía es un proceso no constituido, aunque pueda ser perseguido. Se inscribe en una tensión entre sus componentes individuales y colectivos.

La noción de "comunidad" es pre-ciudadana y refiere a la organización territorial. Es vista como articulador entre la sociedad local y la sociedad nacional. El énfasis es la interlocución social antes que la estatal. En las versiones de otros países, se suele entregar este rol a los Municipios o a las Prefecturas.

La comunidad es un homogeneizador territorial. La Ley incita a un comportamiento "común" en su relación con lo extra-comunitario. Constituye al interlocutor y baja la dispersión de demandas y representaciones. El resultado esperado es que la comunidad – interlocutor - actúe como "reductora de las complejidades".

d.- En el sistema jurídico boliviano existen muchos "cerrojos" que se interponen en el reconocimiento de la vida jurídica de organizaciones, prácticas y situaciones sociales. Obedecen a "temores" para otorgar estatuto estatal y nacional a quienes pudiesen adquirir un carácter disruptivo. También, la situación se relaciona con una insuficiente ciudadanía ya que la personería jurídica es un derecho.

Las Organizaciones Territoriales de Base, OTB, son una suerte de "ciudadanía colectiva". La Ley constituye una modalidad de "ciudadanía social de referencia territorial". Se conforma al poblador y productor, urbano y rural, sin desplegar todos los atributos de la ciudadanía política. En suma, la

relación entre esa ciudadanía social y el Estado no está mediada necesariamente por la ciudadanía política.

Otorgar, por fuerza de la Ley, personería a las organizaciones que lo soliciten "libera" a la democracia de "cerrojos históricos" para el ejercicio de la ciudadanía.

e.- ¿Cuál es la instancia o institución estatal interlocutora de la participación?

La Ley constituyó institucionalmente al Municipio y ocupó todo el territorio. Debe recordarse que hasta la Ley de Participación, los Municipios tenían características solamente urbanas y no cubrían todo el territorio. De hecho, se produjo un reconocimiento de la soberanía interna estatal, paso insoslayable de modernización.

La Ley "instala" al Municipio dentro del sistema de decisiones de Bolivia, al darle una jurisdicción precisa. Le proporciona atribuciones claras en la administración. El Estado descentraliza atribuciones y constituye "responsabilidades" internas. Los temas son la correlación entre nuevas atribuciones y nuevos recursos asentados en los Municipios en el corto y largo plazos; y, de otro lado, la conformación de las responsabilidades públicas.

La nueva responsabilidad de constituir a las Municipalidades en "propietarios" tiene una inteligente respuesta en que el Estado conserve el establecimiento de políticas nacionales y el financiamiento, función central en una sociedad pobre.

Se trata de conformar un Estado central menos grande y un mundo público más apropiado; un Estado más "disuelto" en el cotidiano de la gente. Pero, las responsabilidades asumidas por el colectivo local deben tener correlatos en el "colectivo mayor". No se debe perder de vista que la redistribución – económica y de poder – es un objetivo permanente.

La participación es el instrumento que cristaliza condiciones sociales e institucionales para una efectiva descentralización. A su vez, debe concretar las formas de la sociedad civil para incidir en la vida pública.

f.- La participación reconoce como interlocutor a la organización social existente mientras tenga referencia territorial y legítima de sus líderes. El Estado articula a las jerarquías sociales existentes en las organizaciones y en las dinámicas comunitarias, en tanto asuman responsabilidades nacionales. En contrapartida, estas organizaciones deben representar a "toda" la población asentada en el territorio. Un problema no resuelto es la "exclusión" de otras organizaciones que no tienen referencia territorial pero sí representatividad sectorial.

El Comité de Vigilancia es el organismo más importante ya que concreta la injerencia pública de las Organizaciones Territoriales de Base. El contenido material de la participación es la vigilancia de la utilización de los recursos. La intervención presupuestaria configura un atributo "parlamentario" de la participación. Es un germen de Parlamento local, que combina además decisiones de desarrollo. Sin embargo, no rompe la "unidad de la función" parlamentaria sino que llena vacíos del sistema político.

g.- La "coparticipación tributaria" corrige a futuro una iniquitativa distribución de recursos pero no la desigualdad de desarrollo productivo y humano pre-existente. Una asignatura pendiente es enfrentarla desde la "discriminación positiva" a partir de la generación de proyectos nacionales. Cabe insistir que la igualdad como objetivo no desaparece con la participación.

Con la participación se crea la imagen de "mayores" recursos disponibles. Pero dentro de la contabilidad nacional se trata de los mismos recursos. La diferencia consiste en que el control directo la comunidad logra una mayor eficiencia en la asignación y en el uso.

La rectificación de las disparidades urbano-rurales debe ser medida en sus valores absolutos pero a partir de la corrección de los desequilibrios de cada Municipio. Las disparidades absolutas deben ser "factores de corrección" para el manejo local de los recursos de la participación.

h.- La Ley de Participación Popular de Bolivia legitima a la intervención popular en determinadas áreas públicas; en aquellas en que estimula y facilita la acción de las organizaciones sociales reconocidas. La

Ley admite un tipo de participación definida como propositiva, contralora y supervisora . Esta normatividad está orientada funcionalmente hacia la "colaboración social". Como se ha afirmado antes, la ley garantiza derechos de participación limitados ya que los restringe a prioridades; pero, también, estos derechos refieren a buena parte de los temas del funcionamiento cotidiano de los actores.

La sostenibilidad del proceso de participación

La sostenibilidad de la participación depende de la apropiación del proceso por los beneficiarios. A su vez, la perdurabilidad del consenso depende de la eficacia del proceso para solventar demandas. Es necesario que prosiga la conformación de la ciudadanía. La originalidad boliviana consistió en que no se han dado procesos similares de reinstalación – reinauguración de la ciudadanía, que devengan en conciliaciones del sistema político basadas en la ruptura de las barreras de la participación.

Estabilizar la participación consiste en la "canalización" de las energías contenidas como voluntad ciudadana. La voluntad ciudadana debe convertirse en acto en la participación y no sólo por medio de la participación. Hay que evitar que la participación se agote en la insuficiencia de recursos. La "consolidación" del proceso es reconocer a la participación como un mecanismo del sistema político.

Desatar un proceso "marco" de participación como el boliviano supone incorporar a la participación micro-social y asumir que es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos. En nuestros países, una de las perversiones es una curva de desarrollo social que se sostiene sólo basada en el crecimiento geométrico y en la acumulación de largo plazo.

La participación nacional consiste también en "soltar amarras" a un desarrollo social bloqueado. Hay que romper la mutua limitación entre las variables que permanecen ancladas en los bajos índices de la pobreza. Rota esta limitación, el crecimiento de los indicadores se potenciaría en la relación entre ellos mismos, mejorando sus niveles de eficacia.

La "creatividad social" es un importantísimo activo del desarrollo. Los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar en conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales de mayor inversión.

Para finalizar este titulo cabe reflexionar, como un corolario, acerca de algunos escenarios de la política y la gestión del Estado boliviano sin la participación. Estos podrían ser que, el bloqueo al desarrollo ciudadano conduce a la agudización de las condiciones de pobreza, la retoma de viejas identidades (especialmente reivindicativas) e inestabilidad del desarrollo. El ritmo de modernización de Bolivia estaría anclado en la ritualidad de su conflicto histórico.

Las regiones y la dimensión territorial del Estado

Los avances en la Planificación Regional en América Latina sostienen el desdibujamiento del Estado–nacional; y la vitalización de los territorios sub-nacionales y las ciudades en las que se localizan nuevos actores en la competencia por capital, tecnología y mercados. El contexto es la apertura externa empujada por la globalización y la apertura interna soportada en la descentralización.

Volviendo sobre el caso boliviano, cabe señalar que su proceso de descentralización supone la transformación del Estado, el cambio del eje regulador de la acumulación y la transferencia de decisiones hacia la sociedad civil.

Ahora bien, ¿cuál es la pertinencia de la descentralización en sus modelos económicos y políticos?

En Bolivia, las relaciones de dominación y dependencia del eje de desarrollo (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) hacia las regiones deben ser reemplazadas por otras de carácter cooperativo como condición del desarrollo.

La asignatura pendiente es un modelo de desarrollo regional, basado en una visión estratégica de las regiones, que responda a preguntas tales como: ¿qué producir y dónde vender?, ¿qué proyectos desarrollar y cómo financiarlos?, ¿con qué recursos humanos se cuenta y cómo emplearlos? y ¿cuál es la imagen que tienen y cómo la promueven?

En el contexto, conviene evaluar el grado de modernidad territorial que presenta el Estado boliviano. Las preguntas generales podrían ser ¿cuáles son las vías de transformación que ha adoptado el Estado?, ¿qué tendencias centralizadoras prevalecen en la administración y en la representación?, ¿puede el Estado boliviano "admitir" la existencia de regiones?, ¿cómo las asume?, ¿cómo "conduce" la creación y transformación de regiones? y ¿es posible para el Estado boliviano proyectar a las regiones existentes?

A su vez, en el plano de las "imágenes" que condicionan la gestión, es valioso buscar respuestas acerca de la autoconciencia del Estado boliviano en los alcances de la participación popular como parte de su propia transformación. Esto es la refundación estatal apelando a la descentralización de algunas decisiones y a la intervención de la organización popular histórica como vía de constitución ciudadana. También debe alcanzar a la organización territorial – las regiones históricas y los Municipios integrados por subsistemas - sobre la que el Estado asienta su poder político y de la que adquiere sustento.

La politicidad municipal

Junto a la planteada dimensión territorial, cabe señalar someramente algunos paradigmas de la transformación de los Municipios en nuestros países.

Por un lado, están las ciudades que se conforman como escenarios en los que se constituye la nación. Estas ciudades son "sedes" de lo nacional – estatal; o, dicho de otro modo, del Estado como posibilidad para constituir a la nación.

A su vez, los diversos tipos de "burguesías nacionales" se constituyen en los actores de la nación o, más bien, de procesos en el espacio urbano que constituyen a la nación. No conforman cualquier tipo de nación sino uno específico, cuya característica es la ausencia de los actores subalternos. La vertiente popular de esos procesos de formación nacional se "borra" o se diluye en los procesos urbanos de los actores dominantes.

Los capitales asentados sobre las espaldas de esos actores "nacionales", que no alcanzan una forma económico – mercantil nacional, son los actores de la nación política a través del Estado. El reto actual es constituir la otra vertiente de confluencia borrada en la creación de la nación, pero en medio de la vigencia amplia de mecanismos de mercado y de recreación del protagonismo empresarial.

La emergencia del "escenario municipal" es un correlato necesario del desarrollo urbano. No es posible hacer política al margen de una adecuada comprensión de su geografía urbana, la que determina un tipo de composición territorial de la política. Sin embargo, el desarrollo urbano no es condición suficiente de la urbanización de la política.

Por un lado, las ciudades como asiento de las relaciones políticas determinantes se basan en la urbanización de la economía y se perfeccionan con la emergencia de actores que asumen las decisiones centrales. Así, los actores y el sistema político son la condición suficiente.

Por otro lado, los pequeños asentamientos y las "municipalidades rurales" en países de menor desarrollo relativo son una vertiente central de reconformación del escenario municipal convencional y pueden ser asiento de nuevos actores de la democracia y de la organización del poder.

En la medida en que el Estado ha dejado de ser la polaridad clásica para la definición de la política, la ciudadanía pasa a ser la categoría organizadora del sistema. En la proporción en que la democracia se asienta mas sólidamente, se puede conocer con más precisión los déficits sobre los que se erige.

Como se mencionó al inicio de este trabajo, los sistemas de intermediación con vocación nacional – preferentemente los partidos – han evidenciado un vacío en la representación, paralelo a su crisis y agotamiento. Existen temáticas y actitudes que no pueden ser abordadas por su unívoca vocación estatal.

A su vez, como se examinará más adelante, lo local es, en lo básico, una ausencia de las democracias en la región, lo que las debilita. En varios casos, la crisis empujó a los actores a la esfera privada, a su identidad cultural y a enfrentar el mercado desde la individualidad. La democracia no volvió su mirada hacia el escenario local.

No se había constituido la trama de la sociedad civil local para que pudiese ser escenario de la democracia. Lo local aparece hoy reclamando su derecho a ser co-constitutor de la construcción democrática y, por esa vía, de la modernización.

Las Municipalidades han desempeñado el papel de normadores de la operación del espacio urbano y legitimadores de una forma especifica de poder. En este sentido, son el primer eslabón de la representación social y forma elemental de la institucionalidad. La jurisdicción municipal fija el límite del ejercicio legítimo de la administración del espacio y, mediante esa vía, también fija el límite entre lo corporativo y lo político, en su acepción nacional.

Alrededor de la cuestión urbana, la masa se constituye en una de las formas de politicidad ligada a lo cotidiano y a la revisión de los límites entre lo público y lo privado. Los organismos sociales territoriales son la parte inicial de un proceso en que el Municipio coopta y representa, en un mismo movimiento, lo que constituye la esencia de la mediación.

El camino de la modernización municipal quiza no es original en ninguna parte. Es una ruta de complejización institucional con "pasos necesarios" ya que el Municipio no es ajeno a los procesos de globalización. La década de los setenta marca a nuestros países ya que la deuda externa, se convierte en un patrón; a nivel del Municipio, se da inicio a su déficit fiscal.

En cada país, el Municipio como organización compleja busca un diseño consensual y estable. En los últimos años se han vivido crisis institucionales originadas, en su mayor parte, en los mecanismos de delegación que reproducen los problemas de la política nacional.

Cuando la democracia supera su pubertad, las rutas de formación de la autoridad y del liderazgo adquieren cierta rutina que incluye a los Municipios y la representación local. Pero el actual ciclo de modernización no es ajeno a la emergencia de fenómenos "neopopulistas", cuya modalidad de funcionamiento identificamos en este texto como "informalidad política", los que generalmente emergen de liderazgos locales ligados a los Municipios.

En el contexto socio – político general se fragilizan las ideologías fundamentales, el cambio social se resignifica, se diseñan otros agregadores y mediadores de la voluntad política y se profundizan los cambios de los actores sociales. Los mercados laborales se modifican y la clase obrera "deja" de pretender la homogeneización de la sociedad. La legitimidad no tiene un camino unívoco de formación, ni un significado uniforme en sus consumidores.

Los contextos de informalización política hacen que la democratización social tenga una imagen y una práctica de "solidaridad mercantil", antes que la presencia redistributiva del Estado. La "centralización de la sociedad y la centralidad del poder" es una reminiscencia ansiada en la ideología pero que, en la realidad, está basada en una irrenunciable mercantilización de las relaciones económicas y políticas.

La categoría de "informalidad política" pese a que tiene analogía con la informalidad económica, en ningún caso es su extensión, ni su transcripción, pues, como se sabe, no todo informal es pobre ni viceversa. Por el contrario, la realidad nos muestra fehacientemente que la informalidad de los sectores de altos ingresos también existe y busca representación en el sistema político.

Tampoco refiere solamente al comportamiento político de los informales. Se trata de formas específicas de hacer política en una particular relación con la institucionalidad. A través de sus prácticas se asegura un proceso de concentración del poder, que bloquea el procesamiento de la conflictividad y el entendimiento de la política como producción de legitimidad.

Un rasgo autoritario de la informalidad política es eliminar el carácter procedimental de la democracia. Otro es que la lucha política no es la orientación de los comportamientos sino el control de los sujetos y los territorios.

La complejidad de las sociedades andinas en la década pasada y en la actual se traduce en que antes la crisis se expresaba como una mera polarización social, en la agudización del enfrentamiento y en la constitución de identidades antagónicas. Ahora la crisis tampoco hace que la mera modernización se traduzca en democratización de la política sino en una complejidad de identidades sobrepuestas que generan actitudes respecto de la institucionalidad, entre ellas, la informalidad política.

En algunos casos, la contribución positiva de las fuerzas políticas que encarnan la informalidad es haber abierto canales para una mayor "injerencia discursiva" de la ciudadanía en los asuntos de la política cotidiana y global.

También han introducido un discurso integrador de las demandas multiculturales desde la cotidianidad, aunque, cabe distinguir que no han introducido a las demandas. La base social convocada por la democracia representativa se ha ampliado, al incorporar de manera más activa, a grandes sectores poblacionales, antes pasivos.

Los procesos de participación popular también pretenden ser una respuesta desde la dimensión institucional a la desestructuración de los canales de adopción de decisiones que impone la informalidad política.

En suma, los procesos de informalización política que amenazan con contaminar el escenario nacional, tienen, en general, como asiento al municipio, perdiendo sus líderes, representatividad a ese nivel.

Descentralización

Desde la perspectiva de la descentralización, es preciso afirmar que la situación de muchos países es haber abierto procesos que permanecen inconclusos. Los ritmos nacionales varían en función de las iniciativas de las sociedades civiles y de los rediseños de los sistemas políticos. La formalización jurídica de los procesos de descentralización, en varias situaciones, ha entorpecido la apertura del proceso antes que estimularla, ya que las leyes no se corresponden a contenidos y estrategias sustentadas en consensos sociales.

Se ha podido constatar que existe poca claridad conceptual en el campo de la descentralización, en momentos en que lo local es una ausencia y debilidad de la democracia. La sobreutilización del concepto de descentralización, lo ha hecho impreciso. En una definición amplia, implica la transferencia de poder (recursos y adopción de decisiones) a niveles inferiores dentro de una jerarquía. Normalmente, se distingue entre delegación, desconcentración y descentralización, en una línea que va desde la realización de acciones por encargo del gobierno central al ejercicio de la propia capacidad decisoria.

Esta confusión conceptual persiste, al mismo tiempo que se han perdido horizontes colectivos y los aspectos políticos de lo urbano. Tampoco existen criterios definidos entre los linderos de lo rural y

lo urbano. La escasa claridad ha impedido la incorporación de los grupos étnicos en el debate y la participación en torno a la descentralización y la municipalización.

Las diversas conceptualizaciones de la descentralización guardan en común una cierta reacción contra la organización centralizada del aparato estatal, argumentando para ello contra la ineficiencia burocrática y reivindicando a lo local como heterogéneo y espacio de participación.

Se ha sostenido que no existen sujetos sociales – actores precisos que respalden a la descentralización, la que se mueve entre planteamientos contradictorios (unos enfatizan en la crítica del Estado, otros en la búsqueda del desarrollo). Los grupos reconocidos normalmente son el Estado central, los gobiernos locales y la sociedad. Los intereses son diversos y conflictivos.

Entre las falencias de la descentralización está la ausencia de un proyecto de origen social legitimado en ese ámbito. Lo corriente es encontrar sentimientos regionales cuyos orígenes se remontan a la tradición centralista.

La descentralización se inserta en la redefinición de relaciones entre Estado y mercado dentro de proyectos de modernización. Implica una muy delicada ingeniería política que diseñe articulaciones entre lo local y lo nacional, respete a la diversidad y fortalezca simultáneamente a los niveles de participación.

La descentralización es un proceso social y político que adquiere matices importantes desde la recuperación y/o produndización de la democracia, tránsito de modelo de desarrollo, creciente globalización y ausencia de excedente a redistribuir. Su implantación puede otorgar mayor legitimidad al Estado y crear condiciones de mayor gobernabilidad. Responde a la ausencia de legitimidad en el sistema político en las esferas estatal y de la sociedad civil.

La descentralización abre procesos con múltiples relaciones. Coadyuva a solucionar problemas sociales pero no es la solución a ellos. Por ejemplo, la descentralización puede contribuir a hacer más eficaces, efectivos y eficientes los programas y políticas que buscan eliminar la pobreza, si las políticas en que se concreta ese proceso, se diseñan y aplican en torno a rasgos específicos del espacio local.

En la medida que se produce una interacción mutuamente enriquecedora entre descentralización y políticas, se puede contribuir a una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil en el espacio local.

La descentralización puede contribuir a solucionar los aspectos polémicos de la focalización: flexibilizar para encontrar respuestas concretas a la heterogeneidad social y cultural de las diversas situaciones de pobreza; y, diseñar la participación de los usuarios desde enfoques integrados y suprasectoriales.

La participación se ha convertido progresivamente en una variable definitoria de la descentralización, en términos conceptuales; en tanto que, en situaciones políticas, es un instrumento de vínculo y concertación entre y con sectores subalternos de la sociedad. La identificación de los factores que contribuyen a la participación de la población en los programas descentralizados es un paso determinante para la intervención en cada país, así como la fijación de una estrategia con sus objetivos, metas, etapas, componentes y niveles.

Todo proceso de descentralización debe presionar por hacer efectiva la vocación de reforma de los gobiernos centrales y locales. Estas reformas pueden tener diverso grado y materia, siendo la más importante, la participación, pues es la garantía política de culminación del proceso. La participación de los actores en la discusión, ejecución y evaluación de las políticas de descentralización garantizará su continuidad a partir del control y seguimientos de la sociedad civil, como memoria histórica y como presión para la elaboración de una memoria institucional, tanto como forma de administración de los recursos escasos.

La participación de la sociedad civil es imprescindible y, en primera instancia, debe reflejar una referencia de quienes son la sociedad civil. Para poder concertar, es necesario constituir a los

interlocutores y, fundamentalmente, asumir con claridad su representación. De allí se podrá derivar en niveles y temas, los que se desplegarán en diversos momentos de la coyuntura de cada país, según su historia y su correlación de fuerzas. No debe dejar de pensarse en la descentralización y en los problemas que debe contribuir a resolver. El arco de responsabilidades – cuyo cumplimiento debe ser estimulado por el Estado – va desde las organizaciones no gubernamentales a la empresa privada atravesando por las organizaciones reivindicativas gremiales de todo el espectro social.

Obviamente, la invitación a la participación de la sociedad civil depende también de su estado de movilización, apertura o pasividad. Despertar en la sociedad una actitud de responsabilidad ciudadana ante la descentralización es imprescindible para evitar una movilización de sentimientos y expectativas sin perspectivas de concreción institucional y política. De allí se derivará un incremento de las expectativas de eficiencia, eficacia y efectividad de los programas y las políticas de descentralización.

La descentralización puede ser definida solamente como una política estatal. Las sociedades interpelan a la conformación del poder, capacidad y contenidos que deben ser incorporados. El Municipio puede ser un espacio de concertación importante, pero no el único ni el privilegiado. La presencia directa de las organizaciones y demandas de base en todos los circuitos de toma de decisiones es decisivo.

Una visión corta de la descentralización ha sido entenderla como vehículo del "adelgazamiento" de la política nacional. Se trata de reducirla en nombre de un crecimiento de la política local y sus significados. En este sentido, la descentralización es un proceso "tensionado" siempre entre dos variables, por ejemplo, en una visión del Estado nacional desde lo local tanto como una reconceptualización de lo local en las ideologías y prácticas administrativas de Estado.

Además, es conocido que los actores nacionales se verifican en lo local. La gobernabilidad en medio de un proceso de descentralización se basa en un desarrollo del concepto de ciudadanía en los sentidos nacional y local, como forma de dar sentido a la democracia y a la relación entre producción de conceptos y de planificación respecto de la producción de acciones políticas y de soluciones.

Desde la perspectiva de recomendaciones para la descentralización, resulta imprescindible:

- Elaborar criterios e instrumentos acerca de la eficacia, eficiencia, equidad, gobernabilidad, participación y mejoramiento de la calidad de vida.
- Respetar las formas y ritmos diferentes de los territorios y los países tanto como las identidades locales y regionales en el marco de un proyecto nacional consistente.
- Reconstruir el espacio público, en que se pueda reformular las políticas estatales desde una nueva perspectiva que refuerce la gestión orientándola hacia el mejoramiento de la calidad de vida y la democratización.
- Renovar la clase política, que actualmente se encuentra articulada sólo a los poderes centrales, para generar una nueva voluntad política nacional orientada hacia la búsqueda de la equidad y la participación de los actores vulnerables.
- Redimensionar al Estado en sus funciones y responsabilidades históricas, proceso que "*per se*" no asegura una mayor eficiencia y democratización.
- Integrar aspectos políticos, económicos y administrativos, y fundamentalmente, culturales y sociales para reconocer y aceptar la diversidad social a fin de lograr resultados y respuestas también diversas.

La estrategia boliviana de descentralización

Cabe acudir, una vez mas, al caso boliviano como fuente de comparación y reflexión, por las proyecciones regionales que pueden realizarse. La estrategia boliviana de descentralización tiene como componentes básicos a la participación, la municipalización y al sistema fiscal. En primera instancia, cabe afirmar que "resuelve" el tema problemático de América Latina – la participación sin desborde del Estado – pero responde "cautelosamente" en el diseño de un sistema de representación regional. La

estrategia de descentralización no es diáfana en la creación de confianzas mutuas entre el Estado y la sociedad civil.

El Régimen de Descentralización boliviano se define como administrativo, en que los agentes sociales regionales no asumen el pleno control de los recursos, especialmente, de algunas decisiones.

Como es conocido, la solidez del Estado es correlativa a la fortaleza con que asume su propia descentralización. En el caso en análisis, se presume que la inconsistente maduración de los actores regionales o su ciclo incompleto de formación, no permitiría relaciones de mutua confianza entre los procesos regionales y nacionales.

La Ley de Descentralización de Bolivia define negativamente a su campo como lo no privativo del Poder Ejecutivo. A su vez, no fija límites estatales pensados en clave territorial. Se preserva frente a presiones y propuestas federalistas tanto como del fomento a la capacidad de presión de los organismos cívicos. Lo fundamental es que no constituye a los organismos de la sociedad civil en sus interlocutores y "refugia" a la descentralización en una actitud defensiva frente al comportamiento pasado de instituciones y actores.

El segundo nivel del poder local – los organismos de nivel intermedio, la Prefectura – queda "obstruido" por la naturaleza "delegada" presidencial del Ejecutivo Departamental. Subsiste la paradoja de cómo combinar una presencia del Ejecutivo en todos los territorios (decisión política y de desarrollo) y la representación directa de la población en la administración local, que evite una larga intermediación.

La ecuación planteada por la Ley (un sistema cruzado) sólo "resuelve" la presencia de los actores nacionales a nivel local y la representatividad de los procesos locales ante la autoridad nacional. Enfatiza en la conformación nacional de la autoridad y en su presencia local como derivación.

No se plantea la configuración local de la autoridad. La diversidad local es vista como un riesgo y una posible inestabilidad. No se confía en la vocación nacional de las regiones.

Los Ejecutivos requieren de alianzas locales, que articulen a los factores de poder en cada región. El Prefecto debe mediar entre las presiones y voluntades locales y la forma nacional de la autoridad.

La descentralización boliviana trata de descomprimir a las dependencias regionales pero sin desatar todas sus capacidades y autonomías. Este límite depende de la voluntad política, las disputas con las regiones y la capacidad hegemónica del Estado. El Estado central "confía" en las regiones en tanto ellas "acepten" una relación no disruptiva.

El Prefecto (autoridad del nivel intermedio) reproduce el presidencialismo a nivel local, con sus modalidades de concentración de funciones. Es representante de un acuerdo de fuerzas regionales con el Presidente antes que una expresión colectiva regional. Tiene por función testimoniar la presencia del Estado central. Pero existe un fuerte vacío de "pacto regional" de estructuración del Estado local.

El mandato entregado en una elección nacional se modifica en las regiones. No existe una continuidad necesaria. El mandato presidencial es diverso del que pueda recibir un Ejecutivo Departamental producto de una elección directa. La legislación boliviana trata de corregir la distorsión a través del Consejo Departamental, que tiene origen en elecciones abiertas.

El Consejo Departamental es solamente un organismo de consulta. La faceta innovadora es establecer el principio de un organismo colegiado de representación popular. Los equilibrios de "poder" dependerán del mandato que cada sociedad local otorgue a sus consejeros. A su vez, los consejeros pueden integrarse como co-gestores de una Prefectura que se descentraliza internamente; o, en su defecto, pueden constituirse sólo en instancia de fiscalización limitada. Hasta la actualidad prima esta faceta de intervención limitada.

El problema general a muchos de nuestros países es la insuficiente penetración de los actores nacionales en las regiones tanto como la débil constitución de lo local, para que su sistema se configure

como un sólido origen de la autoridad a todo nivel y no sólo en referencia al Estado central. Esto puede afectar a la participación, que podría relegarse a los límites del Estado local.

En los diseños estatales tradicionales, el control centralizado del incentivo económico al desarrollo regional es el principal instrumento de gobernabilidad. A su vez, el control de conflictos es la destreza para manejar los mecanismos de poder regional, especialmente, a través de "gobernadores" encargados del control político, figura asociada al bajo desarrollo institucional. Así, en base a la centralidad en el manejo de los recursos económicos y políticos, se consigue "manejar" las relaciones de poder inter-regionales. También, el Estado central consigue "ponderar" el peso de las regiones en el sustento político manipulándolas clientelarmente.

La anterior descripción de los mecanismos clientelares de la centralidad, usual a muchos países de la región, se ve afectada por el "automatismo tributario" por el que, como en el caso boliviano, el dinero de los contribuyentes se acredita, sin mediación del gobierno central, directamente en las cuentas de los Municipios manejadas por la banca privada.

"Constituir a lo local"

La participación boliviana, en este momento, constituye a lo local desde su propio horizonte histórico.

Sus dimensiones son parejas de variables en tensión, con significados en construcción, no analizados en este trabajo. Estas son: Estado / mercado; Nacional / global; Funciones estatales / organizaciones sociales; Urbano / rural; Local / identidad; Municipios / aparatos estatales sectoriales; Territorios administrativos homogéneos / territorios étnicos heterogéneos; Nacional / local; Participación / delegación; Administración / representación; Participación / administración; Representación / delegación; Globalización / identidad; Historia / coyuntura; Imágenes / formalización; Concertación / gradualismo.

La Participación define las fronteras interiores de la gestión del Estado en las Municipalidades. Esta necesidad administrativa no coincide forzosamente con las regiones, ni con los circuitos de producción y consumo económico y de legitimidad política. Por ello, para avanzar, hay que prever definiciones flexibles.

La constitución de lo local corresponde a la adopción por los actores de la conformación de los sistemas sociales. Estos existen en la medida en que se plantean objetivos de identidad entre las partes de la sociedad y con el territorio, una relación económica que da lugar a una relación social, un sistema de decisiones sobre la distribución de recursos que origina las relaciones de poder. En conjunto, esto genera la pertenencia a un colectivo de orientaciones comunes aunque no iguales.

Con la participación boliviana, los actores locales necesariamente se dirigen hacia la constitución de la esfera pública – ciudadana, consiguientemente, nacional. Es una vía distinta de constituir a lo nacional, que supone la estructuración del escenario local, la que se diferencia de la instauración de sistemas políticos nacionales sin contenido local o que articulaban realidades pre-modernas.

Los actores locales se diferencian de los actores nacionales por la referencia de su accionar, por el alcance de los resultados de su intervención y por la capacidad de gestión sin acceso al aparato estatal central. Deben tender a constituirse en actores nacionales sin perder la creatividad local, ni apelar por necesidad al Estado central.

¿Qué mecanismos de la nación se constituyen en lo local? Los actores locales aportan desde la región a la historia nacional, pero de la cual pueden ser desapropiados. Este desencuentro debe resolverse elevando la "calidad" de la participación en el sistema político. Esto es hacer integración social desde la participación política

La dimensión local de la planificación admite, de mejor modo, la creatividad de los actores y redefine los alcances de los planes nacionales. La mayor maleabilidad local y lo cotidiano permiten a la sociedad recrear una imagen de futuro y de nación.

La constitución de lo local en un contexto de globalización puede ser mera penetración de la multinacionalidad sin referentes nacionales; o, lo local es la singularidad desde la cual se puede articular a lo global. El reto de la participación popular boliviana es constituir un sistema de mediación para la modernización.

Un corolario metodológico

Los diseños metodológicos que requiere el seguimiento de la participación popular son múltiples y novedosos. Las variables a utilizar en la evaluación social pueden ser la eficacia de la inversión social; el mejoramiento de los niveles de eficiencia; el incremento del control social de la vida comunitaria; el fortalecimiento de los actores sociales; los actores de las comunidades diferenciados por tipo de beneficios y la capacidad de actuar en situaciones dominadas por la heterogeneidad.

Las variables de una evaluación institucional pueden ser la definición de un proceso participativo; detectar con precisión nacional las dimensiones de la participación; investigar las barreras – históricas y actuales – más comunes que limitan la participación y vincular las iniciativas, recursos y decisiones como los elementos comunes de la participación.

Las variables de una evaluación desde el punto de vista del desarrollo de la democracia pueden ser el estado del compromiso de la población con la participación; la orientación de la demanda por la ciudadanía; el control – político y de desarrollo – de la gestión pública; los cambios del sistema de representación; la institucionalización del sistema de gestión de la participación; el modelo institucional de Municipio; los contenidos del proceso de descentralización; las elites resultantes del proceso y la transformación de la "politización" pre-existente.

Los instrumentos de una evaluación política podrían ser la medición de situaciones de participación que permitan establecer el rango de cumplimiento de los objetivos perseguidos; los niveles de participación en los centros de adopción local de decisiones previstos por la legislación; la apropiación y uso de los instrumentos de participación por los beneficiarios y las modificaciones en el funcionamiento del sistema político medidas, por ejemplo, a través de las nuevas correlaciones electorales.

Dos consecuencias

Tanto en términos conceptuales como en una medición precisa, es necesario evaluar, en un plazo determinado, la correlación entre la reducción de la pobreza y la participación. Ante cualquier vínculo que se detecte, es preciso indagar su perdurabilidad en el tiempo y los alcances sociales o puntuales de la correlación.

Por ello, hay que diferenciar entre los instrumentos de evaluación de proyectos respecto de los que se utilicen para la medición de efectos de la participación, que busca resultados en unidades territoriales más amplias (nacionales) con circuitos de producción y consumo más complejos, en que la reducción de la pobreza es un proceso de alta dificultad. A su vez, existen "productos" de la participación de difícil cuantificación pero de indudable eficacia en el desarrollo democrático.

Es obvio, que en un cierto grado, la participación popular se asemeja a la promovida para proyectos específicos, en que se invoca a los sujetos como una forma de evitar la imposición del desarrollo, mejorar la eficiencia en la aplicación de recursos y elevar la eficacia de los resultados. La tentación y la incorrección heurística sería la "extensión" pública de una "metodología" privada.

Desde otro ángulo, una forma de "medir" la eficacia del proceso de participación es determinar cómo ha contribuido a la constitución de la autoridad pública.

La participación popular interviene en el proceso de reconformación del poder en un doble movimiento. Por un lado, los actores de la participación aceptan canalizar su energía representativa a través de los conductos de conformación institucional del Estado. Por otro lado, simultáneamente, esos actores adquieren forma ciudadana y en esa medida se convierten en sujetos de derechos.

La participación puede sustentar a la autoridad, de modo complementario a la fuente que da origen a su mandato. Para lograrlo, el proceso de participación debe poner en pleno funcionamiento los mecanismos representativos que desata. A su vez, debe alimentarse "a sí mismo" de nuevos recursos políticos de consentimiento social, probablemente, a través de eficientes resultados en la producción de bienes o del mejoramiento de los servicios. De producirse este fenómeno, la legitimidad de la participación retroalimentará la legitimidad de la autoridad.

La legitimidad que filtra a los niveles nacional y local del escenario público distribuye periódicamente sus cuotas. Por ello, la participación popular sólo podrá basarse y confiar en su propia capacidad de generación de legitimidad.

La participación popular no debe restringirse a corregir los errores o incapacidades estatales para gestionar los recursos del desarrollo. Concebir de este modo al proceso, solamente alcanza a verlo como un instrumento para el ejercicio de la autoridad pero no como su fuente de legitimación.

La producción de legitimidad es la tarea política más "alta" de la democracia. La estabilización del sistema democrático asentándolo en su legitimidad es la tarea permanente de todos los actores consecuentes. En sentido estratégico, la participación se ubica en el plano de la reconformación democrática de la autoridad ya que redistribuye un recurso decisional a nivel local.

Estado y mercado

La participación y la descentralización se inscriben en el cambio de relaciones entre el Estado y el mercado. Frente a este tema, la ideología no es un clasificador evidente. Es difícil alinear al pensamiento de derecha con una defensa exclusiva del mercado y a la izquierda del Estado. Las ideologías rígidas se han quebrado justamente por evitar la complejidad y poner un parámetro único de definición. Lo más importante del momento actual es que se han producido modificaciones temáticas que no han sido todavía consagradas plenamente por la sociedad.

Sectores empresariales de la región han adquirido una fuerte capacidad de comando de las ideologías sociales y políticas; son los actuales impulsores de refundaciones sociales y estatales. Los "contratos y acuerdos sociales" antiguos son reemplazados por otros diseños de sistema político. Nuevas tecnocracias impulsan ajustes basados en relaciones mercantiles desreguladas como respuesta a la crisis, los que recrean diferentes relaciones sociales.

Las antes denominadas "fuerzas progresistas" han adquirido un carácter subalterno y han sido reemplazadas por nuevas identidades ligadas al modelo. Aun resulta difícil evaluar cuál es la dimensión y profundidad de la ola de refuncionalización del Estado y del mercado, dada su "eficiencia" en el control de la inflación, pero ineficaz en la reactivación del aparato productivo y en la superación de la pobreza.

La ideologías que emergen han sitiado a conceptos del acervo histórico de consensos acerca de la política, como por ejemplo, las ideas clásicas sobre el progreso y cambio sociales. Ahora se discute sobre los límites del capitalismo, y solamente sobre las finalidades y prioridades de la política pública. Las utopías de futuro han sido reemplazadas por la pragmática del corto plazo.

En una asociación conceptual ilícita, se ha vinculado la transición que vive América Latina con la de Europa del Este, al querer restituir al mercado su rol de asignador de recursos, luego de situaciones de totalitarismo. Las evidentes diferencias de situación histórica y de conceptos para entenderlas, se han confundido en medio de una tendencia por homogeneizarlo todo.

Esta confusión se basa y continúa a otra de diferente origen político. La crisis fue entendida como la puerta de entrada al socialismo, lo que desplazó la búsqueda del equilibrio y desvalorizó a la democracia representativa como modelo a consolidar.

Ahora, la estabilización de la democracia ha hecho perder del horizonte la idea de su profundización como única garantía de su permanencia. Cuando las sociedades tendían hacia la democracia, ésta era una posibilidad necesaria para el desarrollo; con su conquista, su perfeccionamiento ha salido de la agenda inmediata.

Acerca de las relaciones entre Estado y mercado persisten un conjunto de ideas cerradas sobre si mismas.

Durante el populismo y en la vigencia del Estado de Bienestar, algunos consideraban al Estado como el depositario único y necesario del bien común, de la posibilidad democrática y destino de la política, lo que restó y deslegitimó la capacidad de gestión de la sociedad y de "control democrático de las decisiones". Esta concepción trajo como consecuencia una dosis enorme de infertilidad social para gestar iniciativas. La política se dirigía sólo hacia el Estado, el que hacía interlocución exclusivamente con sectores subalternos organizados oponiéndolos, de hecho, al pueblo en general. La crítica, a su vez, se dirigía unilateral y reductivamente sobre las desigualdades provocadas por el mercado, las que debían superarse a través de políticas estatales.

En contrapartida, el pensamiento vigente propone una oposición radical al Estado, justificando la privatización y desregulación. Sostienen que frente a las ineficacias de la centralidad, el mercado recupera todas las iniciativas y la eficiencia en la distribución de determinados recursos.

Esta corriente se sustenta en la imagen de "éxito" de los ajustes y la política se legitima en los niveles alcanzados por ciertos indicadores, particularmente, la inflación. Por ello, se pretende eliminar o modificar la "jurisdicción" de la política, invirtiendo su racionalidad. Lo nacional se sustituye por lo local, lo ciudadano por lo productivo. En ese contexto, la política social no cumple su rol legitimador y de integrador social sino de cubrir focalizadamente las deficiencias de la extrema pobreza.

¿Hasta dónde ha llegado el reconocimiento crítico de la manipulación de la racionalidad del mercado, por parte de todos los actores?

Para un segmento de analistas, aquel reconocimiento les conduce a la creencia de que la radical mercantilización eliminará todas las distorsiones de la sociedad y la economía. Las bondades del ajuste serían haber (re)creado un orden económico pese al gran costo social y, al mismo tiempo, superado a las deficiencias del mercado.

Para otro segmento, revertir el anterior razonamiento es la condición para diseñar los términos del tránsito en el modelo de desarrollo, en que las variables sociales puedan ser incorporadas. Hacer una política social macroeconómicamente sostenible, relegitimando lo social – sin desequilibrios como pretende el populismo – y diseñando una ingeniería macroeconómica, social y política con sanidad y para el largo plazo.

En teoría, la estabilidad lograda por el nuevo modelo permitiría impulsar el desarrollo social y facilitaría la evolución democrática. Sin embargo, su estructura se asienta en radicales desigualdades de ingreso, la pérdida de identidad nacional y el débil crecimiento económico. Ahora bien, desde estos parámetros, es fundamental conocer los mecanismos del mercado para poder conducirlo en los límites de su racionalidad, sin subordinar a la sociedad.

Un nuevo modelo tampoco debe defender a ultranza al Estado. Frente a quienes aspiran a reducir "por principio" al Estado al límite mínimo, es preciso llegar a consensos acerca de qué Estado – tamaño, funciones, actores, relaciones de poder, articulación con la economía – la sociedad aspira como necesario. Para ello, es imprescindible arribar a un diseño de la distribución de los aparatos estatales como expresión de consensos expresivos de la voluntad de la mayoría.

La ruptura entre los mercados – interno y externo – lleva a la desintegración. El mercado mundial ha producido rupturas entre lo moderno, productivo, rentable, articulado al mercado mundial y lo marginal, tradicional, de escasa viabilidad económica y social, articulado al mercado interno. La hipótesis de un efecto de arrastre de lo moderno a lo tradicional, de lo productivo a la marginalidad, no se verifica en nuestras realidades.

La relación con los mercados interno y externo es reactiva. No existe gobierno ni administración de los actores sobre una imagen de desarrollo nacional. El mercado puede avasallar porque no se ha logrado una evaluación práctica del Estado deseable, ni se ha podido entender la dinámica de los mercados.

Los países que resisten a la articulación externa son relegados a la marginalidad mundial. No tienen una imagen deseable de relación con la globalización, que parece absorber antes que integrar.

Es un hecho que los actuales modelos de desarrollo pasan por un modelo de apertura. La intercomunicación tecnológica, productiva, financiera, comercial terminará por imponerse. Ante esta realidad, la reconceptualización de la soberanía es un paso necesario para poder relanzar el desarrollo tanto como pensar el modelo de apertura en clave nacional y de integración social.

El Estado debe asumir la tarea del desarrollo, "de instaurar una sociedad moderna" y no de la mera corrección del mercado, dado que no es un fenómeno posterior al desarrollo del capitalismo. Esto es legitimación de un orden moderno, que es una definición histórica y consensual de los límites de lo público.

La nueva realidad, plantea, a su vez, nuevos temas: racionalidad productiva (puede ser leído en clave de organización territorial y de relaciones urbano-rurales) que no sea desplazada por la competencia mercantil; producción; productividad general de la economía, de las relaciones laborales, de la capacidad de autoregulación que tiene el sector formal de la economía.

Plantea, también, disyuntivas de la sociedad. Estas son: creciente expansión de la informalidad social, económica, política y el mantenimiento voluntario de la formalidad como un orden de sostén y transición a la modernidad, posibilidad de crecimiento.

La gobernabilidad

¿Cómo ha contribuido la participación en la conformación de la autoridad pública? En el caso boliviano, referencia privilegiada de este artículo, ese país se encuentra redefiniendo lo público y la autoridad estatal en concordancia con la transición de desarrollo. Las dimensiones institucionales de la participación se inscriben en la reforma del Estado, mientras que las dimensiones representativas de la participación se relacionan con la reconformación de la autoridad, que opera a mediano plazo.

Las confrontaciones sociales en Bolivia no dejaron constituir a las estructuras profundas del Estado, como una forma institucional de sólida representación de intereses. La autoridad estatal no alcanzaba a representar la reproducción del sistema sino sólo a mantener las condiciones del dominio político.

Esta debilidad de la autoridad es correlativa con la falta de integración de la sociedad. Los actores sociales no aceptan un papel en el desarrollo, ni el Estado hace una asignación eficiente de roles. La ausencia de una estrategia nacional de desarrollo pactada por la sociedad y el Estado corresponde a un ambiente público gelatinoso, de mínimas estabilidades, no obstante el intento por equilibrar a la escena política.

La constitución de la autoridad es el último síntoma y el eslabón principal por el cual se desarrollan las crisis políticas. Las crisis de representatividad y de relación orgánica entre Estado y sociedad civil desembocan en crisis de legitimidad de la autoridad.

Las crisis de autoridad no emergen fácilmente a la superficie política. Es muy difícil detectarlas, que no sea por deficiencias en el manejo de los instrumentos de administración. Por ello, la reforma administrativa aparece como paliativo contra la debilidad de la autoridad estatal.

La participación puede ser pensada como proceso de producción de la legitimidad, sustento de las autoridades nacional y local. Podrá ser una medida eficaz de sustento de la autoridad, en tanto funcionen los mecanismos representativos que impulsa y se alimente "a sí mismo" de nuevos recursos políticos de consentimiento social, probablemente, a través de la producción de bienes o del mejoramiento de los servicios.

La participación sólo podrá basarse y confiar en su propia capacidad de generación de legitimidad. No debe restringirse a corregir los errores estatales para gestionar los recursos del desarrollo. La participación es fuente de legitimación y no sólo un instrumento para el ejercicio de la autoridad.

En sentido estratégico, la participación se ubica en el plano de la reconformación democrática de la autoridad ya que redistribuye un recurso decisional a nivel local. La participación también interviene en la reconformación del poder. Los actores aceptan canalizar su energía representativa a través de la conformación institucional del Estado tanto como adquieren forma ciudadana y se convierten en sujetos de derechos.

La democracia boliviana, por ejemplo, se basa en un Parlamento legítimo, en la mediación partidaria, en la moderada fragmentación del sistema partidista, en la institucionalización de la competencia política, en la alternabilidad, en los pactos legítimos, en el diálogo, en la estabilidad de la política económica, en la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas, en Municipios en funcionamiento y en reformas estatales consensuales.

La participación es la contrapartida social de lo que se hace en la política. La sociedad se plantea el tema de su institucionalización y de la canalización de energías hacia la colaboración social. Es la forma viable de concertación local.

El proceso de participación tiene que lograr resultados que reviertan el ajuste. Probablemente, al inicio, los efectos nacionales sean insignificantes pero es vital que los efectos micro-regionales sean visibles para los pobladores. Hay que romper la modestia de los resultados de la reactivación. A nivel local, se debe cerrar la brecha de legitimidad abierta por los niveles nacionales de la política social

La participación exitosa puede asentar a la democracia en los actores sociales, la que ahora depende sólo de los acuerdos de los actores políticos. Esta es la debilidad y la potencialidad de ese proceso nacional.

La participación como mecanismo de desarrollo de la ciudadanía pretende crear en los actores la "capacidad social" para asumir los procesos nacionales en curso – capitalización, reforma institucional, desarrollo educativo, inserción internacional – y "cerrar" un abismo de modernización entre las pretensiones estatales y el desarrollo local.

El sujeto social que emerja deberá ser un interlocutor de las instituciones políticas de la democracia, con relativa autonomía del proceso económico. Este sería el logro central de la ciudadanización como creación de la base social de la democracia.

La participación puede ser una forma de verificar nuevas condiciones de libertad ciudadana. Abre el tema de la igualdad de oportunidades. Los significados de la libertad en una economía de mercado son conocidos por sus limitaciones, y percibidos por las limitaciones puestas por el Estado.

Bibliografía

ACCHINI, Clementina (1994) "La participación popular como política social del Estado", La Paz.

ACHARD, Diego y FLORES, Manuel (1997) "Gobernabilidad: un reportaje de América Latina", México, PNUD.

ARDAYA, Gloria (1995) "El impacto de la participación popular en el sistema político", La Paz, (mimeo).

_____ (1994) "Democracia, descentralización y pobreza urbana en Bolivia", Universidad de Chile, Santiago (mimeo).

_____ y VERDESOTO, Luis (1994) "Racionalidades democráticas en construcción", ILDIS, La Paz.

_____/BURGWAL, Gerrit/VERDESOTO, Luis (1994) "Movimientos sociales. Visiones teóricas", PUCE, Quito.

ARDAYA, Rubén (1995) "Para el discurso electoral municipal", La Paz.

_____ (1995) "La construcción municipal de Bolivia", Strategies for International Development. La Paz.

AROCENA, José (1995) "El desarrollo local, un desafío contemporáneo", Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997) Libro de consulta sobre participación.

BANCO MUNDIAL (1995) Participation Sourcebook.

_____ (1991) "Participatory development and the World Bank, Potencial directions for change".

_____ "Libro de consulta para evaluación ambiental", vol. I, Banco Mundial.

BUSTELO, Eduardo (1988) "Política social en un contexto de crisis. ¿Será que se puede?", Encuentro Latinoamericano y del Caribe Familia y Desarrollo: reflexión sobre políticas de familia, Ministerio de la Familia-UNESCO, Caracas (mimeo).

CALDERÓN, Fernando/LASERNA, Roberto (1994) "Paradojas de la modernidad: sociedad y cambios en Bolivia", Fundación Milenio, La Paz.

_____/DOS SANTOS, Mario (1995) "Sociedades sin atajos: cultura, política y reestructuración económica en América Latina", Paidós, Buenos Aires.

CORNIA, Giovanni Andrea, YOLLY, Richard, STEWART, Frances (1987) "Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento", España, UNICEF-Siglo XXI.

FERNÁNDEZ, Gustavo (1995) "La transformación del Estado", ILDIS-Muller y Asociados, La Paz.

GOBIERNO DE BOLIVIA (1995) "Ley de Descentralización Administrativa", La Paz.

_____ (1995) "Reglamento de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo", La Paz.

HARNECKER, Marta (1995) "Caracas: la alcaldía donde se juega la esperanza", MEPLA, Caracas.

_____/ Intendencia de Montevideo (1995) "Un pueblo que se constituye en gobierno". MEPLA, La Habana.

LACRO (1995) "Cumbre Mundial para el Desarrollo Social: el debate en América Latina", Montevideo (mimeo)

LASERNA, Roberto (1993) "Descentralización administrativa, descentralización política y poder municipal", PNUD, La Paz (mimeo).

LECHNER, Norbert (1994) "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo", Caracas, Nueva Sociedad.

MEDINA, Javier (1995) "Una utopía posible y sensata. La participación popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia", Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz.

_____ (1995) "Etnicidad, género y participación popular", Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz.

MELGAR Rioja, Jorge (1995) "Ley de Participación popular detrás del texto. El proceso en el Beni", Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Humano (1994) "Participación Popular y ONG", EDOBOL, La Paz.

MOLINA, Carlos Hugo (1996) "La participación popular y el modelo boliviano de descentralización administrativa", La Paz.

_____ (1994) "La descentralización imposible y la alternativa municipal", Ediciones de El País, Santa Cruz.

MORALES, Rolando "Modernización, democracia y participación popular", s/f, La Paz.

PNUD (1994 "Buen gobierno para el Desarrollo Humano", ILDIS-Vicepresidencia de la República, La Paz.

PNUD (1994) "La dimensión política del Desarrollo Humano", Santiago.

PNUD (1997) "Gobernabilidad y desarrollo democrático en América latina y El Caribe". Nueva York.

RODRIGUEZ, Alfredo (1994) "Contenido de la descentralización: conceptualización del proceso, objetivos, modelos, los pros y contras de la descentralización", Conferencia electrónica, Santiago (mimeo).

ROJAS, Gonzalo y VERDESOTO, Luis (1986) "La participación popular como reforma de la política", Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz.

SANTANA, Pedro (comp.) (1995) "Las incertidumbres de la democracia", Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá.

TICONA ROJAS, Albó (1995) "Votos y Whipalas, campesinos y pueblos originarios en democracia", Fundación Milenio, La Paz.

TORANZO, Carlos: "Descentralización del poder y construcción de sujetos colectivos", ILDIS, La Paz, s/f.

TOURAINE, Alain (1995) "¿Qué es la democracia?", Fondo de Cultura Económica, Montevideo.

Varios (1996) "Apre(he)ndiendo la participación popular", PNUD; La Paz.

Varios (1994) "Reflexiones sobre la descentralización", ILDIS/PROADE, La Paz.

Varios (1997) "El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia", Nueva Sociedad, Caracas.

VERDESOTO, Luis (1996) "El concepto y las estrategias regionales de participación", Secretaría Nacional de Participación Popular, Fundación Konrad Adenauer, La Paz.

_____ (1996) "Temas para una sociedad en crisis. ¿Es posible gobernar desde los consensos?", Esquel – Foro de la Ciudadanía, Quito.

_____ (1987) (comp.): "Viejos y nuevos actores de la política en Bolivia", ILDIS, La Paz.

_____/ ARDAYA, Gloria/ ESPINOSA, Roque/ GARCIA, Fernando (1995) "Rostros de la familia ecuatoriana", Quito/UNICEF.

_____/ARDAYA, Gloria (1994): "Descentralización y políticas sociales en América Latina", Quito, IRDC/CIUDAD (mimeo).

VIVIESCAS, Fernando/GIRALDO, Fabio (comp.) (1994) "Colombia: el despertar de la modernidad", Ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá.

Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración *

Giancarlo Rolla - Eleonora Ceccherini

1. Las tendencias en Administración Pública

En el umbral del nuevo milenio, la Administración Pública se encuentra en una posición en la cual confronta, como parte de su actividad, numerosos problemas y desafíos a los que debe dar respuesta.

En primer lugar, la Administración debe encontrar el equilibrio adecuado entre los siguientes elementos: recursos escasos y necesidades permanentes y en aumento, así como entre las exigencias de eficiencia y las expectativas de equidad, teniendo como objetivo la interrupción de la espiral según la cual el incremento de las necesidades requiere, para ser satisfecho, un incremento no sólo en la intervención directa del gobierno, sino también de las oficinas administrativas, generando por consiguiente una expansión de los gastos en personal y en organización.

Asimismo, la Administración Pública debe enfrentar el problema de la sobrecarga de actividades ejecutadas directamente por el gobierno, y la difícil tarea de procurar que las oficinas gubernamentales sean más eficientes y de simplificar los procedimientos burocráticos, sin afectar la calidad de las funciones involucradas. Igualmente, debe procurar una forma de reducir el peso y el costo de la intervención administrativa directa, sin afectar los derechos sociales y económicos, garantizados a nivel constitucional por la gran mayoría de los sistemas legales contemporáneos.

Las tendencias contradictorias que estremecen la estructura administrativa, por lo tanto, suministran un impulso para la búsqueda de nuevos modelos organizacionales, que tomen en consideración las mutaciones que han tenido lugar, así como la pluralidad de servicios con los que la Administración debe funcionar. Sin embargo, es preciso evitar que las nuevas funciones se traduzcan en procedimientos más complicados, para lo cual sería necesario reconsiderar la organización de las acciones administrativas, a efectos de simplificar los procedimientos al máximo posible.

Básicamente, el hecho de que los recursos disponibles para ser utilizados por las autoridades públicas sean limitados, impulsa inevitablemente a la Administración hacia la búsqueda de la eficiencia en los servicios prestados y en su desempeño. Esta tendencia se refleja en la dinámica de la apertura de la Administración hacia el mercado, la privatización y la competencia. Proceso que consta de múltiples facetas, una de las cuales está relacionada con el hecho de que las autoridades públicas dejan de mantener su posición de preeminencia con respecto a la provisión de servicios, y deben atenerse a las reglas dictadas por el mercado, así como lo haría cualquier otro participante, y compitiendo con los demás, de forma tal que la Administración debe prestar una atención adecuada a los parámetros cualitativos de su desempeño.

Concomitantemente con este fenómeno, se presenta otro que es en parte contrario, referido al hecho de que la Administración tiende a externalizar sus servicios, confiriendo la gerencia de los mismos a empresas privadas, aunque manteniendo los aspectos del control y de la verificación de los resultados respectivos, así como la determinación de los estándares de desempeño alcanzados.

Las tendencias de la Administración basadas en las experiencias previas conducen a la dinamización de estructuras que, desde un punto de vista organizacional, están *orientadas hacia el mercado*, es decir, que consideran al ciudadano como un cliente, y por lo tanto, estratégicamente, se proponen ofrecer una multiplicidad de opciones entre las cuales el ciudadano puede elegir de acuerdo con lo que considere más apropiado para satisfacer sus necesidades específicas. De esta manera, la Administración se ubica en una posición de competencia con las empresas privadas, así como con otras

(*) Las secciones 2 y 4 de este trabajo han sido elaboradas por Eleonora Ceccherini, mientras que las secciones 1 y 3 corresponden a Giancarlo Rolla.
Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

oficinas administrativas que ofrecen los mismos servicios; competencia que podría servir como estímulo a la Administración para mejorar su desempeño y para aumentar su competitividad, así como para economizar.

Al mismo tiempo, la Administración debe considerar que el receptor de sus acciones no sólo es un usuario, sino también - y más importante - un ciudadano. A este respecto, la Administración no es sólo un proveedor, sino que, por sobre todas las cosas, es también un instrumento a través del cual se logra la satisfacción de derechos y necesidades. En consecuencia, debe esta *orientada hacia el ciudadano*, vale decir, debe considerar al ciudadano como persona, inserto en un contexto social y en una dimensión histórica, por lo que las acciones de la Administración constituyen una función necesaria para la promoción del crecimiento del ser humano.

Desde una concepción funcional, el objetivo primario de la Administración en lo que tiene que ver con sus acciones, no es la realización de actividades, sino más bien la satisfacción de las necesidades de sus consumidores. De acuerdo con esta perspectiva, es el curso de la acción tomada lo que reviste relevancia, en oposición al mero procedimiento, vale decir, las interrelaciones que se establecen entre los ciudadanos, la Administración y el aparato burocrático.

2. La noción de ciudadanía

A efectos de ubicar la Administración en concordancia con las expectativas de la comunidad social, es necesario considerar los siguientes tres aspectos:

a) la ampliación de la noción de ciudadanía, tanto desde un punto de vista subjetivo como desde un punto de vista objetivo;

b) el establecimiento de una relación más igualitaria entre las oficinas públicas y el público en general, en la cual la Administración Pública debería ser percibida como menos autoritaria, y más orientada hacia la producción de servicios.

c) la necesidad de contar con una gama elaborada de medidas que garanticen esta orientación, e instituciones con vocación para respetar el ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos, sobre la base de la convicción de que tales instituciones reflejan una obligación organizacional coherente de los gobiernos locales.

No hay duda de que la noción de ciudadanía ha evolucionado en dos aspectos: desde un punto de vista subjetivo, si se considera la ampliación del número de personas que son reconocidas como titulares de los correspondientes derechos; y desde un punto de vista objetivo, a partir del incremento del número de posiciones subjetivas que deben serles reconocidas a dichas personas por parte de la Administración Pública. En años recientes, este desarrollo se ha visto favorecido por ciertos factores emergentes.

Los primeros factores que deben ser tomados en consideración se refieren a los sistemas legales internacionales. Por su propia naturaleza, estos sistemas legales tienden a traspasar las fronteras nacionales, creando por ende situaciones homogéneas en relación con el disfrute de los derechos por parte de personas pertenecientes a diferentes sistemas legales. El proceso de unificación de Europa, actualmente en curso, es ilustrativo de este tipo de situación. El Tratado de Maastricht, del 7 de febrero de 1992, indica en forma explícita entre sus objetivos para la unificación, el de hacer realidad la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos de sus estados miembros, a través de la institución de una "ciudadanía de la Unión". El *estatus* de ciudadano implica la titularidad de ciertos derechos legales que un determinado sistema legal vincula con ese estatus. En particular, en la experiencia de la Unión Europea, la introducción del concepto de ciudadanía denota: la libertad de movimientos y de establecimiento de residencia para todos; el derecho a la protección diplomática en cualquiera de los estados miembros en las mismas condiciones vigentes para los ciudadanos de esos estados; el derecho de petición ante el Parlamento Europeo; y la posibilidad de dirigirse a un Mediador. En particular, el concepto de ciudadanía europea ha permitido una significativa ampliación de los

derechos políticos: los ciudadanos de la Unión Europea, de hecho, tienen el derecho a votar y a ser electos en las elecciones comunitarias en cualquiera de los estados miembros en los cuales residan, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales. A esto se agrega que en el caso de que un ciudadano de un estado miembro reside en otro estado miembro en el cual él no tiene ciudadanía, está habilitado para participar activamente (derecho a votar) y pasivamente (derecho a ser electo) en las elecciones para el Parlamento Europeo en el país en que reside, en una posición de igualdad con respecto a los ciudadanos de ese estado.

Más recientemente, el Tratado de Amsterdam (pendiente de ratificación) ha propuesto la ampliación de la gama de derechos correspondientes a la ciudadanía europea, mediante la inclusión de derechos civiles fundamentales y mejorando la posibilidad de protección, en la convicción de que el respeto del sistema de derechos constituye una condición indispensable para el desarrollo democrático de la Unión Europea.

En segundo lugar, existe una inclinación evidente, al menos en los estados democráticamente avanzados, si no a superar, por lo menos a mitigar la dicotomía histórica ente ciudadanos y extranjeros, basada en una configuración alternativa de amistad/enemistad. Este tipo de configuración alternativa ha sido ya ampliamente superada en el área fundamental de los derechos, por medio de ciertas medidas; por ejemplo, en la formulación de ciertos textos constitucionales se han introducido cláusulas generales que requieren de la aplicación de convenciones internacionales en el seno del respectivo sistema legal interno. Inclusive la justicia común ha jugado un papel decisivo en esta dirección, haciendo extensiva una misma protección de los derechos fundamentales a todas las personas, aún cuando no existan leyes específicas expresadas en los códigos, y más allá del hecho de que esas personas no sean ciudadanos, atenuando de esta manera la distinción entre ciudadanos y extranjeros.

En tercer lugar, el flujo migratorio que ha surgido en un breve lapso hacia el fin del milenio ha traído consigo la necesidad de afrontar una situación aún más aguda. Tanto las corrientes migratorias originadas en países en los cuales las condiciones de vida se caracterizan por una extrema pobreza, que fuerza a los habitantes de estos países a desplazarse hacia países más desarrollados, como la situación de los refugiados, plantean el problema del reconocimiento y la protección de derechos para individuos que están privados de cualquier estatus, por el hecho de que su condición de inmigrantes irregulares, o refugiados, o exiliados, los hace invisibles a las autoridades públicas, pero visibles al resto de la sociedad.

Para encarar estos temas fundamentales no sólo se requiere un enfoque de índole constitucional, sino que también es necesaria la innovación organizacional de las estructuras, que deben dotarse a sí mismas de las disposiciones imprescindibles para afrontar estas necesidades.

A este respecto, las autoridades locales parecen manifestar una mayor capacidad de respuesta que sus contrapartes de la Administración central. Las primeras han intentado desarrollar nuevas formas de gestión de los servicios con más determinación que las últimas, y en razón de su capacidad para establecer relaciones particulares con la comunidad de base y con los ciudadanos a quienes ellos representan, los gobiernos locales tienden a ofrecer una imagen de autoridad pública que los hace aparecer como más abiertos a las necesidades y expectativas de la sociedad.

Esta tendencia se origina en el hecho de que las numerosas funciones administrativas, sobre todo aquellas que son de naturaleza social, son encomendadas a los gobiernos locales; pero también se desprende de la circunstancia de que los gobiernos locales no son cuerpos burocráticos, sino que más bien son exponentes comunitarios orientados hacia los intereses específicos de la sociedad. Por su parte, en el pasado, el hecho de que los gobiernos locales hayan jugado un papel esencial en la formulación y realización de los objetivos solidarios del Estado social a través de los servicios suministrados y de la provisión de actividades culturales y de asistencia social, los ubica en armonía con los habitantes de sus respectivos territorios, en razón de haber situado en el centro de su atención al individuo en su realidad histórica concreta.

En Italia, por ejemplo, la apertura que permite la participación de la sociedad y la posibilidad de que sean atendidos sus problemas y necesidades, ha mostrado oscilaciones en el tiempo, habiéndose delineado dos distintas y sucesivas aproximaciones al tema de las relaciones entre la Administración y la comunidad.

En la plenitud del desarrollo de las políticas del Estado social, las autoridades locales intentaron atenuar las consecuencias de un sistema político fundado por entero en los principios de la democracia representativa, mediante la consideración de las demandas de la sociedad como base para los procesos de toma de decisiones. Varias experiencias han servido para mitigar el principio de delegación con el reconocimiento del papel de la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política en general (por ejemplo, la creación de consejos administrativos vecinales o distritales, o comités de padres para la gestión de las escuelas, y comités para el suministro de servicios sociales).

En sentido contrario, en una fase también exitosa aunque más reciente, los gobiernos locales han tomado en consideración a los ciudadanos desde una perspectiva parcialmente diferente: no tanto como sujetos políticos en general, sino como consumidores, usuarios de servicios o portadores de intereses sectoriales. Los gobiernos locales percibieron al ciudadano no sólo como una persona que, con su participación, contribuye a expresar la dirección política y a representar la opinión de su comunidad, sino sobre todo como alguien que se incorpora a una relación con la Administración, basada en cuestiones específicas, y que se siente autorizado a reivindicar la calidad de determinados servicios y actividades. Por consiguiente, han sido creados nuevos instrumentos con miras al mejoramiento de la información y de la comunicación con el público, y para facilitar la transparencia, el acceso a los actos administrativos y la fluidez de los procedimientos administrativos.

Finalmente, en una incipiente tercera fase, los gobiernos locales han procurado dar respuestas a la ampliación del concepto de ciudadanía, y no siendo los cuerpos competentes para tomar decisiones respecto a los asuntos relativos al derecho a votar y a ser electo (función reservada a la Ley), ellos han intervenido a través de la implementación de medidas de participación política. Un ejemplo significativo de esto es la experiencia de los organismos constituidos por representantes de las comunidades extranjeras en el territorio, con poderes consultivos en relación con asuntos que afectan las condiciones de los exponentes de las varias comunidades extranjeras en el interior del territorio en cuestión. Asimismo, algunos gobiernos locales han tomado las providencias para el establecimiento de la figura de consejeros, en el seno de la estructura gubernamental, con la función específica de promover la integración y la participación de los colectivos de las comunidades extranjeras presentes en el territorio que ellos administran.

Por otra parte, tomando en cuenta la extensión de la noción de ciudadanía desde un punto de vista objetivo (es decir, de la ampliación cuantitativa de los derechos protegidos), existe un proceso actualmente en curso en el interior de la estructura administrativa, tendiente a hacer más efectiva la protección actual de los derechos fundamentales. De hecho, además de las garantías tradicionales de naturaleza procesal ofrecidas por las cortes y por el sistema legal en general, no hay duda de que el incremento en la cantidad de derechos que son concretamente ejercibles reclama una intervención directa de la Administración, que incluye la dotación de los medios necesarios para garantizar tales derechos por parte de los gobiernos locales. Un ejemplo respecto a la clase de medios que la Administración debe proveer está dado por la situación concerniente a aquellos derechos constituidos no sólo por rasgos negativos (prohibición de interferencia), sino también por un rasgo positivo (posibilidad de escogencia entre varias opciones): éste es el caso, por ejemplo, que concierne al derecho a la educación (que implica a una pluralidad de institutos escolares, tanto públicos como privados, que difieren uno del otro respecto a la metodología y a la ideología); el derecho a la libertad de creencias religiosas (que requiere medidas dirigidas a la facilitación de la identificación de los lugares en que se practican estas religiones y el financiamiento de varias Iglesias); el derecho a la salud y al disfrute de un entorno seguro y saludable (que reclama la existencia de instituciones de atención de

la salud y de instrumentos de supervisión y de información). Por otra parte, la intervención activa por parte de la Administración es necesaria en los Estados sociales para asegurar el respeto del principio de no discriminación con respeto a la utilización de ciertos servicios básicos, lo que se encuentra en relación con el ejercicio de derechos humanos fundamentales. Por lo tanto, las actividades que la Administración debería asumir como de su responsabilidad, no están en una relación de alteridad con respecto a los derechos humanos fundamentales, sino que las primeras existen en una relación complementaria con los últimos. Por consiguiente, estas actividades administrativas constituyen un elemento necesario para la vigencia real de los derechos humanos, y como tales, deberían asegurar la posibilidad de que las instancias correspondientes estén en capacidad de garantizar el ejercicio de tales derechos.

3. Los nuevos modelos organizacionales para una Administración Pública orientada al ciudadano

Las nuevas relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos permiten el enriquecimiento de los principios generales que caracterizan la actividad administrativa, con nuevos significados, por ejemplo, el principio de imparcialidad y eficiencia.

La exigencia de imparcialidad no puede ser satisfecha por una Administración que sea aséptica y ajena a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, sino que por el contrario, este principio implica el pleno conocimiento de parte de la Administración Pública de los intereses que deben ser contemplados, así como de las varias razones en las que se sustentan dichos intereses. A este respecto, la imparcialidad no debe estar sólo en relación con los resultados finales alcanzados y con los contenidos de las escogencias efectuadas, sino que los procedimientos seguidos durante el curso de las acciones desarrolladas para alcanzar esos resultados deben estar también regidos por este principio. En otras palabras, esto implica la obligación de seguir un proceso decisorio que sea transparente, que denote sin lugar a dudas la existencia de un "procedimiento justo". En esta perspectiva, este principio constitucional amplía su objeto, extendiéndolo desde un ámbito exclusivamente judicial hacia la posibilidad de incluir en su significado todas las formas de protección necesarias para los ciudadanos que concurren ante las autoridades públicas. En esta forma, el derecho a la defensa no queda satisfecho sólo por una defensa procesal, sino que incluye todas las formas de protección contra la violación o el menoscabo de derechos que puede cometer la Administración Pública y presupone la realización de un procedimiento justo. Así, a los ciudadanos se les ofrece la posibilidad de intervenir de antemano para presentar sus puntos de vista y para defender sus derechos antes de una fase eventual en la jurisdicción administrativa, con respecto a ciertas medidas administrativas tomadas por las autoridades, que están dirigidas a obtener ciertos efectos y a ser aplicadas en contra de intereses de los ciudadanos, y que en ocasiones pueden menoscabar o comprometer la situación concerniente a los derechos de los ciudadanos en cuestión.

En esta perspectiva, el principio de eficiencia no se reduce al respeto fundamental del principio de legalidad, ni a la correcta prosecución de los intereses de la Administración Pública y del público en general, ni puede ser identificado en forma restringida a una correcta teneduría de libros de cuentas; más bien, debe incorporar también la transparencia y la información a los ciudadanos acerca de los procesos de toma de decisiones de la administración, de modo de proteger a estos últimos contra toda forma de maltrato.

El concepto de buena administración se presenta como un Jano bifronte: por una cara, debido a las razones vinculadas con la disminución de recursos, obliga a la Administración a buscar nuevos modelos organizacionales basados primariamente en la eficiencia, gerenciabilidad y economía; y por la otra, exige una Administración que sea capaz de llevar a cabo actividades que sean completas, adecuadas, y que efectivamente posibiliten el ejercicio y el disfrute de los derechos económicos y sociales a los ciudadanos. Estas tendencias no se presentan como mutuamente contradictorias, sino que

por el contrario, pueden hacer propicio el logro de una relación de compenetración y de colaboración en la cual tanto los ciudadanos como la Administración pueden encontrar satisfacciones.

A efectos de lograr esta sinergia, es necesario equipar el aparato administrativo, que a su vez se configura como:

a) una organización que aprende

b) una organización que se evalúa a sí misma

c) una organización que se sitúa en proximidad de los ciudadanos: subsidiariedad, justicia, cercanía

d) una organización que se organiza a sí misma, identificando medidas e instituciones que hagan efectivo el ejercicio de los derechos.

a) En relación con el primer factor organizacional, el aprendizaje es el proceso a través del cual una organización adquiere y hace uso de conocimientos, instrumentos, comportamientos y valores. Esto ocurre en todos los niveles, y concierne tanto a grupos de individuos como a la organización como un todo. El sistema en su totalidad experimenta el proceso de aprendizaje gracias a los procesos de retroalimentación (*feed back)* provenientes del entorno y a la previsión de nuevos cambios. El aprendizaje organizacional debe sustentar y permear la organización entera.

Una organización que aprende se identifica en muchos aspectos con una organización que crea conocimiento y toma de conciencia, y que dedica capacidades gerenciales y habilidades evolutivas específicas para hacer uso de ese conocimiento. Más aún, este tipo de organización sufre una transformación que la conduce desde un modelo de tipo jerárquico a uno de relaciones horizontales, en el cual una pluralidad de centros de conocimiento se encuentran presentes y en una relación sinérgica recíproca y continua. Además, una Administración abierta crea una nueva relación entre ella y sus ciudadanos, en cuanto a que son los ciudadanos quienes, a través de la comunicación de sus expectativas y necesidades, se convierten en una fuente de aprendizaje para la Administración. De modo similar, la comunicación que se origina en una fuente externa constituye un criterio de utilidad para la evaluación de las acciones de la Administración, llevada a cabo como prueba de los resultados alcanzados por las instituciones. De hecho, a través de la comunicación externa, la comunidad representada manifiesta el producto de tales acciones administrativas, mediante diferentes grados de aprobación, participación e identificación civil con las instituciones.

Por consiguiente, la información relacionada con los procedimientos administrativos y con el acceso a los mismos, no puede considerarse sólo como un derecho para el consumidor y una obligación funcional para el cuerpo administrativo, sino también como una fuente útil de conocimiento y análisis concerniente a la Administración y a sus relaciones externas, así como a la funcionalidad de los procedimientos administrativos.

Contribuyendo desde el punto de vista funcional con la implementación de este enfoque se encuentra la comunicación pública, que sirve como punto de apoyo sobre el cual giran los cambios organizacionales de la Administración Pública. En otras palabras, a efectos de dar vida a la *organización que aprende,* no es suficiente la planificación de nuevos procedimientos que se superpongan a aquellos que ya formaban parte de la operatividad, ni crear nuevas oficinas que se ubiquen a sí mismas a lo largo de una estructura consolidada. Más bien la comunicación debe utilizarse con el propósito de reorganizar la Administración, de acuerdo con una perspectiva gerencial orientada hacia el establecimiento de una nueva relación entre el aparato administrativo que suministra los servicios y los ciudadanos a quienes les son suministrados estos servicios.

El conocimiento originado en estas fuentes externas, para ser trasladado a una nueva organización y orientar las acciones concretas, debe ser concientizado por el personal administrativo, contribuyendo así a la determinación de su identidad profesional.

La experiencia muestra que cuanto más se acerca un empleado en particular a los valores organizacionales de la unidad como totalidad, más este empleado parece tener expectativas positivas

con respecto a su entorno de trabajo. Un instrumento importante a este respecto es la Oficina de Relaciones Públicas, que de acuerdo con la ley debe ser incorporada en todos los organismos públicos.
b) El siguiente rasgo crucial en lo concerniente a la Administración es el que se refiere a la capacidad para autoevaluarse. De hecho, al observar el funcionamiento de la Administración desde afuera, se corre el riesgo de subestimar el hecho de que la estructura administrativa es también un cuerpo de vasto conocimiento, mucho mayor y más interdisciplinario que el que está presente en el sector privado, y que algunos cuerpos administrativos han sido capaces de incorporar en su estructura métodos innovadores y formas avanzadas de organización de sus tareas. A este respecto, existen numerosas experiencias que han madurado, de las cuales quienes se encuentran fuera de la estructura administrativa no tienen conocimiento, y que no han sido adecuadamente explotadas. Ello no obstante, es evidente que estos rasgos innovadores encuentran dificultades para salir a la luz, dado que permanecen ocultos por la tendencia de la burocracia a ser "autoreferencial"; al no mostrar inclinación hacia la autoevaluación, en el caso en que surge el tema de la asunción de responsabilidades por ciertas acciones administrativas, se aprecia una tendencia a "escurrir el bulto". Por otra parte, la estructura administrativa no está estructuralmente articulada hacia la competencia ni muestra incentivos para el mejoramiento.

En este contexto, es difícil que se desarrolle una lógica de evaluación, ocupando su lugar los tradicionales controles externos referidos a la regularidad de los procedimientos administrativos y a la legalidad de los actos administrativos. Sin embargo, en años recientes la situación se ha venido modificando - aunque no en una forma tan rápida y homogénea como sería de desear - dado que los cambios en la concepción de la organización, tienden a ubicar el tema de la gerencia y la gestión de los recursos humanos en el centro de atención, en una triple perspectiva: incremento de la motivación, acentuación de la responsabilidad, y formación de un adecuado profesionalismo. A este respecto, la evaluación no debería ser considerada como un acto de control que puede resultar en sanciones, sino como una oportunidad para poder conocer la organización, a efectos de evaluar los recursos y el potencial presentes y verificar la coherencia de metas, estrategias y acciones. Por lo tanto, se constituye en un apoyo necesario a los procedimientos de toma de decisiones y para cumplir con la función de crear incentivos, al orientarse hacia el desarrollo , enriquecimiento de la motivación y de la profesionalización (y con esto también de la calidad) de los resultados que se quieren obtener.

En particular en Italia, tras la fase de privatización de las relaciones de trabajo en el sector público, ahora sujetas a las leyes laborales que rigen en el sector privado, la Administración Pública debe definir sistemas y mecanismos de evaluación de los resultados perseguidos por sus gerentes, encargados del funcionamiento de las numerosas oficinas públicas. Los resultados de esta evaluación sirven para determinar tanto si el gerente cuyo desempeño está siendo evaluado será reconfirmado en la posición que para este momento ocupa (gerentes que están temporalmente en el cargo y sujetos a reconfirmación luego de una evaluación de los resultados alcanzados), así como el monto de su retribución. En realidad, en función de los acuerdos laborales colectivos, la remuneración de los gerentes se encuentra influida por tres parámetros, vinculados respectivamente con la importancia de la estructura que es gerenciada, la calidad del desempeño individual y el nivel cualitativo de los resultados obtenidos.

La calidad de los desempeños individuales se determina tomando en consideración los siguientes seis factores: nivel de excelencia en la consecución de los objetivos asignados; capacidad demostrada en la promoción de innovaciones técnicas y de procedimientos; capacidad en el control de la gerencia; profesionalismo adquirido; capacidad para facilitar la coordinación entre servicios y actitud hacia las innovaciones legales y organizacionales. La evaluación de los resultados, a su vez, toma en consideración el grado de consecución de determinadas metas, en relación con el nivel de eficiencia alcanzado, así como con la calidad de los resultados.

La práctica de la evaluación representa un incentivo e impulsa a las organizaciones más concientizadas a mejorar su rendimiento, por lo que constituye un factor positivo de dinamismo y apertura de la Administración Pública a la competencia, no sólo con el sector privado, sino también con otros organismos públicos que son responsables de la ejecución de los mismos tipos de funciones y del suministro del mismo tipo de servicios. Este fenómeno se encuentra parcialmente en marcha con respeto a las acciones de la Administración Pública en lo que tiene que ver con las áreas relativas a las escuelas, universidades, atención de la salud, etc.

c) En tercer lugar, en lo que respecta a la Administración como organización que se encuentra próxima a los ciudadanos, deben considerarse algunos elementos específicos.

Un fenómeno denominado *efecto de derrame ("spillover effect")* se encuentra actualmente en actividad. Según este fenómeno, la dinámica de la sociedad moderna y de las economías integradas conduce a situaciones en las cuales las fronteras administrativas de las municipalidades, de las regiones e inclusive de los estados, son desbordadas. Como consecuencia, los efectos de cada decisión se amplifican como olas producidas por una piedra en la superficie de las aguas, acentuando así la necesidad de coordinación e información recíproca.

Esta tendencia provoca tensión, especialmente en lo que respecta a aquellos sistemas legales que operan con base en criterios caracterizados por una flexibilidad organizacional limitada y una falta de comunicación entre los varios sectores de la estructura administrativa correspondiente, y que carecen de instrumentos para promover la cooperación institucional, tanto en sentido vertical (entre estados, regiones y gobiernos locales) como en sentido horizontal (entre estructuras del mismo nivel institucional). Por consiguiente, la red administrativa se encuentra difundida a lo largo de todo el territorio nacional, pero al mismo tiempo, se encuentra fragmentada y pulverizada.

El principio de subsidiariedad ofrece un remedio para superar estas dificultades organizacionales e institucionales. Esto encuentra su explicación en el hecho de que las decisiones deben ser tomadas por aquellas instituciones que están políticamente más próximas de los ciudadanos, y que por lo tanto son capaces de llevarlas adecuadamente a la práctica: vale decir, que la ubicación del *poder de toma de decisiones* debe tomar en consideración la capacidad real de la estructura administrativa para llevar adelante ciertas funciones en forma eficiente.

En algunos sistemas legales, el principio de subsidiariedad ha sido constitucionalizado, mientras que en otros es considerado como inmanente a las relaciones interinstitucionales que se rigen por los principios de autonomía y descentralización. En cualquier caso, la tendencia prevaleciente es favorable a la aplicación del principio de subsidiariedad para orientar la distribución interna del poder de toma de decisiones, tanto en el seno de la Administración Pública como entre la Administración y personas externas a la misma. Sin embargo, es necesario clarificar que el principio de subsidiariedad no distribuye directamente las funciones, sino que especifica los criterios según los cuales la estructura de toma de decisiones debería regirse en el momento en que tenga que decidir qué funciones y qué temas han de ser descentralizados, mientras que al mismo tiempo, representa un parámetro para el control de la coherencia y la racionalidad de las escogencias concretamente hechas por el legislador.

Por último, el principio de subsidiariedad puede ser utilizado provechosamente para la distribución de funciones en el nivel vertical, entre la Administración central y las administraciones de los distritos suburbanos, así como en el nivel horizontal, entre las autoridades públicas, los autogobiernos sociales y el sector privado. En este último caso, se privilegia una noción predominantemente social de subsidiariedad, en oposición a una noción no institucional. Esta noción predominantemente social de subsidiariedad se basa en el hecho de que en los casos en los cuales iniciativas originadas en el sector privado, o en asociaciones sociales no son capaces de ubicarse al mismo nivel que las organizaciones de la Administración Pública en lo que concierne a objetivos y valores comúnmente aceptados por la Constitución, se hace necesaria la intervención directa de la Administración Pública.

Otra característica del principio de subsidiariedad, o para ser más exactos, una consecuencia directa de tal principio, está constituida por el hecho de que presupone un sistema dinámico y no uniforme de distribución de las funciones. Ambos rasgos provienen del hecho de que los criterios de eficiencia, eficacia y efectividad con base en los cuales se hacen las elecciones de distribución de una función dada, varían en el tiempo y en relación al cuerpo público en cuestión. La primera variación exige que se mantenga un monitoreo para detectar si una cierta distribución de la función mantiene su coherencia original. La segunda variación, por otra parte, obliga que se considere si la descentralización debería involucrar a todas las estructuras administrativas o sólo a unas pocas.

4. Los nuevos derechos ciudadanos en la Administración Pública

La efectividad de los derechos no se deriva únicamente de la posibilidad de ser capaz de defenderlos ante una corte legal, vale decir, de la posibilidad ofrecida a los ciudadanos de invocar un juez imparcial para defenderlos contra los actos ilegítimos y las conductas ilegales de las autoridades públicas, sino también de la previa disposición por parte de las estructuras administrativas, de tomar medidas orientadas a asegurar el mantenimiento de una buena relación entre la Administración y sus ciudadanos. El derecho de los ciudadanos a contar con una administración eficiente está configurado como un rompecabezas, que no resulta fácil de armar si no se cuenta con la posibilidad real de disponer de la capacidad de poner juntas las numerosas piezas que son necesarias para componer la imagen total. En particular, es necesario que la Administración esté en capacidad de garantizar los siguientes derechos a los ciudadanos:

a) el derecho a la información;
b) el derecho a la comprensión;
c) el derecho a ser entendido;
d) el derecho a una actuación correcta y profesional;
e) el derecho a controles y evaluaciones.

a) El derecho a la información está representado por el lenguaje, como un canal para el diálogo entre el ciudadano y la Administración, que debe estar en capacidad de producir información para todos aquellos que quisieran interactuar con las autoridades públicas.

La información es una de las misiones primordiales de la Administración Pública, y su cumplimiento involucra una multiplicidad de aspectos organizacionales y requiere de soluciones coherentes en términos de la planificación y la gerencia de los servicios, que tomen en consideración tanto la comunicación "de servicios" (mediante la cual el público recibe una información inespecífica sobre las operaciones de las distintas oficinas y de los servicios que ofrecen), así como la comunicación que tiene el cometido de traducir la información general en una información dirigida a satisfacer las necesidades particulares de los ciudadanos.

El derecho a la información se asocia con la aspiración de las autoridades públicas de construir una administración amistosa: una administración cuyos procedimientos son simples y cuyo lenguaje es accesible; una administración que es lo menos burocrática como sea posible y cuya información puede ser fácilmente obtenida; todo esto en un contexto que considere la transparencia, la comunicación y la información como requisitos esenciales para dar vida a una administración democrática que funcione bien. La disciplina relativa a este derecho debe, por lo tanto, estar inspirada en la convicción de que la democracia es el "reino del poder visible".

Por consiguiente, la Administración no debe autolimitarse a dar respuestas a los consumidores con miras a satisfacer sus requerimientos con precisión y puntualidad, sino que también debe tener a sus ciudadanos sistemáticamente al tanto e informados con respecto a sus decisiones, datos e informaciones más relevantes. Así, la información no sólo se convierte en un derecho para el consumidor, sino en algo necesario también para la Administración, que a través de dicha información

es capaz de obtener una imagen cualitativa de los servicios que suministra, y equiparse con un mecanismo para apreciar las necesidades y tendencias, de acuerdo a lo cual podrá elaborar su oferta de servicios.

b) El derecho a la comprensión requiere que la Administración Pública, para estar efectivamente al servicio de sus ciudadanos, establezca con ellos una relación sustentada en un lenguaje claro e inequívoco. La información no debe ser suministrada de modo que la accesibilidad a la misma se vea dificultada, o en forma ambigua, incorrecta o distante. Para lograr esta meta, es necesaria una simplificación en dos dimensiones: por una parte, la simplificación de los procedimientos administrativos, de modo de reducir la pérdida de tiempo burocrática y las cargas inútiles para los ciudadanos; y por otra parte, la simplificación del lenguaje utilizado tanto desde el punto de vista lexical como sintáctico, y tanto en lo que respecta a los contenidos como a la estructura lógica de esos contenidos (vale decir, la manera en la cual las distintas informaciones se vinculan con otras informaciones, implícita o explícitamente).

La operación de simplificación del lenguaje debe consistir en la "traducción" de términos técnicos especializados en palabras de uso común, y en formular las frases de la manera más directa posible, aunque esto por sí solo no es suficiente. De hecho, es también necesario que la forma y los contenidos de los mensajes estén organizados de tal modo que puedan garantizar inmediatamente la accesibilidad a cierta información clave. El propósito de la información clave es focalizar la atención del receptor y servir como guía para la comprensión del mensaje de la mejor manera posible. En síntesis, la información que debe ser fácilmente obtenida es la que se relaciona con: quién produce el mensaje, a quién va dirigido el mensaje y cuál es la información principal que contiene dicho mensaje.

La experiencia de los denominados "códigos de estilo" tuvo su origen en esta perspectiva; son documentos destinados, en principio, a los funcionarios administrativos, de modo que su actividad informacional se haga comprensible tanto como sea posible a los ciudadanos, así como en el seno de la estructura interna de toda la Administración. En estos documentos se llama la atención de los redactores de textos, señalándoles que las escogencias que ellos hagan deben estar condicionadas por los contenidos, los receptores y los objetivos del texto, para lo cual es necesario que consideren por igual estos tres elementos.

c) El derecho a ser entendido se relaciona con la otra vertiente del proceso de comunicación. Mientras que en relación con el derecho a la comprensión, el principal protagonista es la Administración, en lo que concierne al derecho a ser entendido, los ciudadanos son los únicos que deben tornarse activos ante las autoridades públicas, a través de la utilización de los canales de comunicación, que a su vez, deben ser accesibles de antemano y en forma adecuada por parte de la Administración Pública.

Los ciudadanos no sólo deben estar informados, sino que también deben ser escuchados; vale decir, que es necesario que la Administración esté preparada para enterarse de cuáles son sus necesidades, abierta a las críticas, y en disposición y con voluntad para evaluar y/o implementar las propuestas de los ciudadanos. Desde un punto de vista organizacional, esto implica que la administración sea lo suficientemente flexible como para ser capaz de remodelar su estructura organizacional en forma coherente, de acuerdo con las necesidades específicas de los ciudadanos, de modificar su manera de operar sobre la base de las críticas recibidas, y finalmente, de renovar su estructura a la luz de las varias propuestas formuladas.

d) El sistema legal no carece de ciertos controles, que desde el punto de vista numérico, son superabundantes. Existen ciertamente controles de las unidades administrativas (disolución, nominación de comisionados) así como controles relativos a los actos; controles que terminan con la anulación del acto y controles de reemplazo de acuerdo con los cuales, en casos de inercia, un cuerpo administrativo reemplaza a otro en la ejecución de sus funciones y en la realización de ciertas actividades.

Las fallas del sistema, sin embargo, no consisten en el número de instituciones formalmente programadas, sino en la deficiencia de los remedios efectivos, capaces de proteger a los ciudadanos que de alguna manera sufrieron perjuicio debido al comportamiento incorrecto de la Administración. No es temerario afirmar que existe una proporción inversa entre la cantidad de unidades de control y la calidad de la protección suministrada. Además, el sistema de controles presenta las limitaciones inherentes a un sistema estratificado, caracterizado por la superposición de múltiples procedimientos igualmente orientados hacia la protección de los mismos intereses. De hecho, sucede con frecuencia que los varios controles se efectúen simultáneamente, por ejemplo: controles dirigidos a garantizar el principio de legalidad, controles que apuntan a la eficiencia, controles que se refieren a la economía y a la eficacia de las acciones administrativas, controles concernientes al comportamiento violatorio del principio constitucional de igualdad de oportunidades entre empleados hombres y mujeres y controles que estiman la regularidad de la contabilidad.

Aparentemente nada parece escapar a la inspección de las unidades de control; no obstante, en realidad, se debilita la posibilidad de defenderse contra las conductas que, activas o por omisión, se alejan de los estándares de una buena administración y de la eficiencia de la administración pública *(mala administración, patologías burocráticas, desgobierno),* y que aunque no necesariamente determinan la violación de un derecho, de todos modos son la clara expresión de una relación deteriorada entre los derechos de los ciudadanos y las tareas organizacionales de la administración. Un ejemplo de esto está dado por la demora en confrontar cuestiones, la burocracia injustificada, los episodios de incorrección en las relaciones interpersonales, la negativa a colaborar con los ciudadanos y la producción intencionada de servicios inadecuados.

Un organismo cuya función sea la de brindar una efectiva garantía de protección debería, por consiguiente, estar en capacidad de sancionar las conductas que revelan una actividad pública no transparente o una estructura administrativa no *amistosa* para con los ciudadanos.

Una garantía efectiva para los ciudadanos contra casos de mala administración queda asegurada a través de variadas medidas y procedimientos

- La Carta de Servicios

Debe considerarse que los casos de mala administración pueden ser investigados y recibir la sanción correspondiente sólo si la conducta administrativa es objeto de evaluación; vale decir, si la eficiencia de la administración puede ser medida en relación con parámetros previamente establecidos. En otras palabras, la conducta administrativa inconveniente debe necesariamente confrontarse con una regla adoptada con antelación, que puede estar constituida no sólo por una norma, sino también por lineamientos de corrección y de regularidad, o por *estándares* de calidad de los servicios suministrados y de las actuaciones realizadas.

Las Cartas de Servicios, en particular, deben sostener ciertos principios y el respeto de ciertos estándares, y en la eventualidad de que tales principios o estándares no sean respetados, las cartas deben regular la forma en que los ciudadanos pueden ser compensados o reembolsados.

Las Cartas de Servicios deben abordar sobre todo la provisión de servicios, orientados por los siguientes criterios: igualdad, imparcialidad, continuidad en el desempeño, derecho a la escogencia, eficiencia y eficacia. Los estándares, por su parte, deben ser tanto cuantitativos como cualitativos, deben estar sujetos a verificación por parte de los consumidores, periódicamente actualizados, y progresivamente mejorados a través de la adopción de los planes correspondientes.

- Ombudsman

El ombudsman representa el instrumento de mayor difusión creado para asegurar la defensa no jurídica de los ciudadanos contra la actuación ilegítima o incorrecta de la Administración Pública.

En la experiencia europea, los siguientes ombdusmen juegan roles especialmente significativos en sus respectivos países: el *Ombudsman* en Suecia, introducido por la Constitución de 1809, controla la actividad de los funcionarios públicos, incluyendo a los funcionarios judiciales y militares, con

respecto tanto al Estado como a la Administración local; el *Comisionado Parlamentario*, establecido en Gran Bretaña en 1967 con el objetivo doble de consentir la utilización parlamentaria de consultas a la ciudadanía como instrumento invalidante de ciertas operaciones de la administración, y ofrecer a los ciudadanos protección en aquellos casos en que se ponga de manifiesto una mala administración. El área en la cual el Comisionado Parlamentario británico opera es más restringida en comparación con la del Ombudsman escandinavo, dado que la actividad de las instituciones locales, así como la de ciertos importantes sectores administrativos estatales, como la policía y los jueces, al igual que el servicio sanitario nacional, se sustraen a su control. Es posible citar dos otros ejemplos de ombudsmen, suministrados por la experiencia europea. Por una parte, en Francia está la figura del *Mediador*, instituida en 1973, cuya peculiaridad consiste en el hecho de que esta unidad de control no está vinculada con el Parlamento, sino con la rama ejecutiva, por el hecho de que es designado por el Gabinete; y por otra parte, en España existe *el Defensor del Pueblo*, un alto comisionado designado por el Parlamento para la protección de derechos fundamentales en relación con la actividad de la Administración, al cual le son asignados poderes tanto de supervisión con respecto a la Administración Pública en su totalidad, incluyendo los organismos administrativos locales y regionales, empresas públicas y oficinas administrativas militares, como la función de promover recursos de *amparo* ante el *Tribunal Constitucional* por la violación de derechos fundamentales de los ciudadanos.

El sistema legal alemán, por su parte, ha seguido una orientación parcialmente diferente, en el sentido de que ha preferido no conferir la tarea de protección de los ciudadanos a una única unidad que cumple una función general, sino que ha optado por numerosas unidades sectoriales. Así, en este sistema existen varios Ombudsmen con la función de controlar ciertos sectores de la Administración Pública o de garantizar las posiciones de ciertas categorías de consumidores.

Finalmente, la experiencia italiana ha generado el desarrollo de unidades con una función general, así como también unidades con tareas sectoriales. Entre las primeras se encuentra el ombudsman regional, distrital y local; entre las últimas, el ombudsman bancario, cuya función es la juzgar expresamente las controversias concernientes a las relaciones entre los consumidores y los bancos.

A pesar de su popularidad creciente, esta medida de control ha sido criticada por el hecho de que no posee poderes de anulación ni tiene el poder de modificar los actos administrativos reputados como ilegítimos, sino que sólo posee funciones que se orientan predominantemente hacia la denuncia, la reconvención y la exhortación. A esta unidad se ha hecho referencia en cierta oportunidad como el "ombudsman sin dientes", dado que no puede intervenir directamente en relación con actos administrativos, ni en relación con los funcionarios responsables; por consiguiente, la eficacia de su acción depende en lo esencial de la credibilidad y de la autoridad ante el público de la unidad de control en cuestión.

- Ética y medidas anti-corrupción

La difusión de las prácticas de corrupción en el desarrollo de la actividad administrativa, inevitablemente trae aparejada una influencia negativa sobre el desempeño de las distintas oficinas administrativas. De aquí que parezca inevitable la necesidad de establecer una relación inversamente proporcional entre un buen gobierno y la corrupción.

Sin embargo, previamente debe definirse el significado del término corrupción, y en este sentido, son estimables los esfuerzos realizados por la Unión Europea en ocasión de la Convención del 26 de mayo de 1997, con respecto a la lucha contra la corrupción de funcionarios de la Comunidad Europea o de los estados miembros de la Unión Europea. En primer lugar, el texto distingue entre corrupción pasiva y corrupción activa. Se alude al primer caso "cuando el funcionario en forma deliberada, directamente o a través de un intermediario, solicita o recibe favores de cualquier clase, para él o para terceras partes, o si acepta comprometerse a ejecutar u omitir un acto que entra dentro de sus funciones, o en el curso de la ejecución de estas funciones, en una forma contraria a las obligaciones de su

oficina". El segundo caso ocurre "cuando la persona deliberadamente promete o realiza cualquier tipo de favor, directamente o a través de un intermediario, a un funcionario, en beneficio de este funcionario o de terceras partes, para hacer que el funcionario ejecute u omita un acto que entra dentro de sus tareas, o durante la ejecución de las mismas, en forma contraria a las obligaciones de su oficina". Todas estas clases de comportamiento pueden manifestarse a través de la aceptación de dinero, de la violación de procedimientos y de la distracción de fondos públicos para uso privado, causando por consiguiente un perjuicio a personas que, por otra parte, deberían estar protegidas por un buen gobierno.

Las bases sobre la cuales la corrupción se asienta en forma predominante son aquellas que se presentan en países caracterizados por la superabundancia de recursos humanos y por la ineficiencia de los mismos; situaciones que se agravan aún más por la existencia de procedimientos inútiles y de controles inadecuados. Otras situaciones en las cuales se asienta la corrupción son las siguientes: aquellas circunstancias en las cuales existen niveles consolidados de influencia de grupos de intereses económicos y políticos, aquellas en las que los empleados de la Administración Pública no tienen una sólida identidad profesional, reciben remuneraciones inadecuadas, no tienen la posibilidad de desarrollo profesional y a los cuales no les son ofrecidas oportunidades de formación. A efectos de luchar contra estas prácticas, se torna necesaria la presencia de elevados estándares de integridad, así como la apertura y la transparencia de las acciones de las autoridades públicas.

Existen numerosas medidas que han sido utilizadas para intervenir en contra de este fenómeno global, pero en general, entre las soluciones más difundidas se contemplan las siguientes:

* la creación de agencias independientes con la tarea de desarrollar una actividad anti-corrupción, tanto de naturaleza preventiva como investigativa;
* la creación de agencias internas en el seno de la estructura administrativa, con la tarea de hacer un seguimiento a la actividad de la Administración;
* la creación de comisiones de garantías, con la tarea de inspeccionar, documentar y hacer públicas las posiciones económicas de los funcionarios públicos.

En general, las medidas anti-corrupción tienden a intervenir en áreas caracterizadas por debilidad política, instrucciones inadecuadas, procedimientos superfluos, seguimiento inadecuado, excesivo poder discrecional, retardos en la marcha de los procedimientos administrativos, no aplicabilidad de leyes y regulaciones, falta de preparación de los empleados públicos y falta de corrección en el comportamiento de los mismos.

- Derecho a controles y evaluación

Es necesario considerar que, en la esfera de la Administración Pública, el problema de la evaluación se torna más complejo, con respecto al sector privado, y difiere en el sentido de que en éste último el desempeño es más fácil de medir que en el primero. Asimismo, el problema de la evaluación también difiere del que se presenta en las instituciones tradicionalmente encargadas de evaluar los niveles de aprendizaje (como es el caso de la evaluación de escuelas y universidades, por ejemplo).

De hecho, en el caso de la Administración Pública es necesario examinar el tema de la evaluación de acuerdo con una perspectiva bidimensional: una evaluación interna, como verificación del logro de los objetivos y del mejoramiento económico de la gestión; y una evaluación externa, como esfuerzo para mejorar la calidad de la actividad de la administración y elevar el nivel de satisfacción de las necesidades. Cualquier otro tipo de enfoque debilitaría la administración eminentemente funcional y social, despojándola de sus plenas potencialidades.

Como consecuencia, el proceso de evaluación implica, en este caso, la adopción de parámetros que son mucho más complejos y pormenorizados que aquellos que se refieren a la simple predeterminación de indicadores numéricos, a la atribución de valores y a la medición de las acciones de la administración en términos cuantitativos.

Para hacer efectivo el proceso de evaluación, es necesario crear ciertos preceptos organizacionales, los cuales son frecuentemente casi inexistentes. Por ejemplo, es necesario que los

resultados alcanzados en términos de calidad, economía y eficiencia, se vuelvan efectivamente confrontables, creando una suerte de *benchmarking* de desempeños públicos. De igual forma, también es necesario proveer una clara percepción de los resultados esperados, por una parte, ejerciendo con precisión y puntualmente el poder de establecer principios orientadores y la dirección de las acciones, y por otra parte, indicando con precisión las necesidades que deben ser satisfechas, indicando al mismo tiempo cómo afrontarlas y graduarlas según una escala de prioridades que haga posible el establecimiento de un equilibrio entre necesidades y recursos.

Por sobre todas las cosas, en armonía con el espíritu de la evaluación, en nuestra opinión es necesario ofrecer ciertas instituciones en el seno de la estructura administrativa, con el equipamiento necesario para realizar estas evaluaciones, asegurando la efectiva operatividad de dichas instituciones. A este respecto, en el contexto de una cultura orientada hacia la lógica de la evaluación, el fortalecimiento de ciertas medidas podría desempeñar un papel positivo en el logro de estas metas: unidades de control, una Oficina de Relaciones Públicas, las Cartas de Servicios, instrumentos que procuran individualizar la responsabilidad gerencial e instituciones habilitadas, mediante contratos laborales, para determinar los montos de bonos eventuales para recompensar a los funcionarios públicos sobre la base de su desempeño.

Conclusiones

De cara al nuevo milenio, las relaciones entre los ciudadanos y la administración tienen dos cualidades. Primeramente, las administraciones están orientadas al mercado, eso es, consideran al ciudadano como un cliente y ofrecen múltiples opciones a partir de las cuales el ciudadano puede escoger. En esta forma, la administración es colocada en una posición de competencia con las empresas privadas y otras oficinas administrativas, competencia que debería servir para estimular la mejora en su desempeño.

Al mismo tiempo, la administración debe considerar el hecho de que el receptor de su acción no sólo es un cliente sino también, y más importante, un ciudadano. En consecuencia, debe ser orientada al ciudadano. Por lo tanto, es necesario considerar los dos perfiles esenciales siguientes: a) el establecimiento de una relación más igualitaria entre las oficinas públicas y los ciudadanos; b) la necesidad de que un elevado número de instituciones vuelvan efectivos los derechos de los ciudadanos.

Para establecer una relación más igualitaria entre las oficinas públicas y los ciudadanos, necesitamos enriquecer el principio general de eficiencia, incorporando transparencia e informaciones para los ciudadanos. En este sentido, los nuevos temas de una administración pública moderna y democrática son: a) una organización que aprende; b) una organización que se evalúa a sí misma; c) una organización que está cerca de sus ciudadanos; d) una organización que identifica medidas e institutos que hacen efectivos los derechos.

Por otro lado, los derechos de los ciudadanos hacia las administraciones pueden ser configurados como: a) el derecho a la información; b) el derecho a la comprensión; c) el derecho a ser entendido; d) el derecho a la evaluación; e) el derecho al comportamiento correcto y profesional. Para hacer efectivos tales derechos y proteger a los ciudadanos contra casos de mala administración se requieren procedimientos como la Carta de servicios y el ombudsman junto con medidas éticas y anti-corrupción.

Bibliografía

ARENA G. (1997) Comunicare per co-amministrare, Amministrare.

_____ (1992) Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni, Economia pubblica.

BORGONOVO E. (1997) "L'amministrazione colloquiale": dagli URP al codice di stile, Amministrare.

CASSESE S. - FRANCHINI C. (1994) L'amministrazione pubblica italiana, Bologna.

CESARI A. - GAROFANI A. (1991) Il marketing nei servizi pubblici, Milano.
DE VERGOTTINI (1979) Ombudsman, Enclipodia del diritto, vol. XXIV.
DELLA CANANEA G. (1994) Il cittadino e la pubblica amministrazione, en Cassese S. - Franchini C., L'amministrazione pubblica italiana, Bologna.
GENTOT M. (1995) La transparence de l'administration publique, Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. XLI.
HUNT M. (1995) Transparence et éthique du service public, Revue Internationale des Sciences Administratives, vol.XLI.
INVERNIZZI E. - Mazzei A. (1992) Comunicazione pubblica e servizio per il pubblico, Sviluppo & Organizzazione, n.130.
MESSERI A. (1993) Mutamento sociale e professionalità, forme della modernità nello sviluppo locale, Milano.
ROLLA G. (1996) I dipendenti comunali e provinciali, Torino.
_____ (1994) Autonomie locali e diritti di cittadinanza, Valori costituzionali e pubblica amministrazione, Firenze.
ROVINETTI A. (1997) Dall'URP allo Sportello unico della pubblica amministrazione, Amministrare.
TOMASELLI (1991) Il diritto all'informazione negli enti locali, en AA.VV., L'accesso ai documenti amministrativi, Bologna.
TOMASSINI M. (1993) Alla ricerca dell'organizzazione che apprende, Roma.
ZUCCHETTI (1992) La partecipazione del cittadino nelle autonomie locali, Milano.

Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington*

Joseph E. Stiglitz

I. Introducción

Me gustaría discutir algunas mejoras en nuestro entendimiento del desarrollo económico, en particular la aparición de lo que se ha venido a llamar el "Consenso post Washington". Mis observaciones recaen sobre dos temas. El primero es que hemos llegado a un mejor entendimiento de lo que hace que los mercados funcionen mejor. El Consenso Washington sostuvo que el logro de unos buenos resultados económicos requería de la liberalización comercial, de la estabilidad macroeconómica y de la correcta fijación de precios (ver Williamson 1990). Una vez que el gobierno haya tratado satisfactoriamente estas cuestiones -especialmente, una vez que "el gobierno es apartado del camino"- se asume que los mercados privados distribuirán eficientemente los recursos y generarán un fuerte crecimiento. Ciertamente, todas estas cuestiones son importantes para que los mercados funcionen bien: es muy difícil para los inversores tomar buenas decisiones si la inflación está alrededor del 100% anual y resulta además altamente variable. Pero las políticas derivadas del Consenso Washington son incompletas y, a veces, equivocadas. Hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por sólo citar algunos aspectos no tratados en el Consenso Washington.

Nuestro entendimiento de los instrumentos necesarios para promover mercados que funcionen correctamente también ha mejorado, y hemos ampliado los objetivos del desarrollo para incluir otras metas distintas del crecimiento, tales como el desarrollo sostenible, el desarrollo equitativo y el desarrollo democrático. Hoy en día, una parte muy importante del desarrollo consiste en buscar estrategias complementarias que sirvan para avanzar todas estas metas simultáneamente. No obstante, en nuestra búsqueda de este tipo de políticas no debemos olvidar los inevitables y difíciles equilibrios y compensaciones entre las metas perseguidas. Este es el segundo tema que trataré.

II. Algunas lecciones de la crisis financiera del Este Asiático

Antes de discutir los dos temas enunciados, me gustaría hacer referencia a las implicaciones que para el pensamiento sobre el desarrollo conlleva la crisis que actualmente vive el Este Asiático. La observación del exitoso, incluso algunos dicen que milagroso, desarrollo vivido por el Este Asiático fue una de las motivaciones para ir más allá del Consenso Washington. Después de todo, un "cluster" regional de países que no había seguido estrictamente las recetas dictadas por el Consenso Washington, se las había arreglado de algún modo para obtener el más exitoso desarrollo de la historia. Ciertamente, muchas de sus políticas -como la baja inflación y la prudencia fiscal- estaban perfectamente en línea con el Consenso. Diversos aspectos de la estrategia de estos países, como el énfasis en las políticas igualitarias, aunque no eran totalmente extraños al Consenso Washington tampoco habían sido enfatizados por el mismo. La política industrial de estos países, diseñada para acercarse tecnológicamente a los países más avanzados, era, de hecho, contraria al espíritu del Consenso Washington. Estas observaciones fueron la base para el estudio del Banco Mundial sobre *El Milagro del Este Asiático* (BM 1993) y animaron una nueva forma de pensar sobre el papel que juega el estado en el desarrollo económico (Stiglitz 1996).

(*) Traducción de Joan Prats para el Instituto Internacional de Gobernabilidad, organismo que solicitó la autorización para la traducción y difusión en español de este artículo. El corresponde a la Conferencia Anual para 1998 (Helsinki) del Instituto Mundial para la Investigación en Economía del Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas. Fue publicado en la Revista Instituciones y Desarrollo, No. 1, del Instituto Internacional de Gobernabilidad.
El CLAD agradece a Joan Prats la cesión del trabajo, para ser difundido también en Reforma y Democracia.

Desde su crisis financiera, las economías del Este Asiático han sido ampliamente acusadas por sus erróneas políticas, a las que ahora se considera responsables del barullo en que se encuentran. Algunas ideologías han aprovechado la coyuntura para sugerir que la raíz del problema radica en el sistema de intervención estatal activa. Las críticas apuntan a los préstamos dirigidos por el gobierno y a las estrechas relaciones entre el gobierno y el amplio "*chaebol"* en Corea. De esta forma, se olvida rápidamente el éxito de las tres décadas precedentes, al cual el gobierno, pese a fallos ocasionales, ha contribuido ciertamente. Sin duda, estos logros, que no sólo incluyen grandes aumentos del PIB per cápita, sino también incrementos en la esperanza de vida, en el nivel de educación, y en una gran reducción de la pobreza, son mejoras reales y más duraderas de lo que resultará ser la presente crisis financiera.

Incluso cuando los gobiernos emprendieron medidas por sí mismos, los logros alcanzados fueron notables. El hecho de que crearan las plantas de acero más eficientes del mundo desafía a los ideólogos de la privatización que sugieren que tales éxitos son, en el mejor caso, un golpe de suerte y, en el peor, imposibles. Estoy desde luego de acuerdo en que el gobierno debe concentrarse en lo que sólo él puede hacer y dejar la producción de otros bienes como el acero al sector privado. Pero la raíz del problema actual en muchos casos no es que el gobierno haya intervenido demasiado en muchas áreas, sino lo poco que lo ha hecho en otras. En Tailandia el problema no fueron las inversiones del gobierno en bienes inmuebles, sino que los reguladores gubernamentales no las supieron detener a tiempo. Similarmente, la República de Corea también sufrió problemas al prestar en exceso a compañías con altos niveles de riesgo y débil gobernación corporativa. Pero el error no estaba en que el gobierno dirigiera equivocadamente el crédito -el hecho de que la reciente crisis fuera causada por créditos de bancos estadounidenses, europeos y japoneses sugiere que las entidades "de mercado" también pueden dirigir equivocadamente el crédito-. El verdadero problema fue la falta de intervención gubernamental, la subvaloración por el gobierno de la importancia de la regulación financiera y de la gobernación corporativa [(1)].

La crisis actual del Este asiático no es una refutación del milagro del Este Asiático. Los hechos básicos permanecen: ninguna otra parte del mundo ha visto crecer sus ingresos tan espectacularmente ni salir a tanta gente de la pobreza en tan corto lapso de tiempo. Las versiones más dogmáticas del Consenso Washington no proveen el marco conceptual correcto para entender el éxito de las economías del Este Asiático ni sus actuales problemas. Las respuestas a la crisis del Este Asiático basadas en estas visiones del mundo serán, en el mejor de los casos, defectuosas y, en el peor, contraproducentes.

III. Haciendo que los mercados funcionen mejor

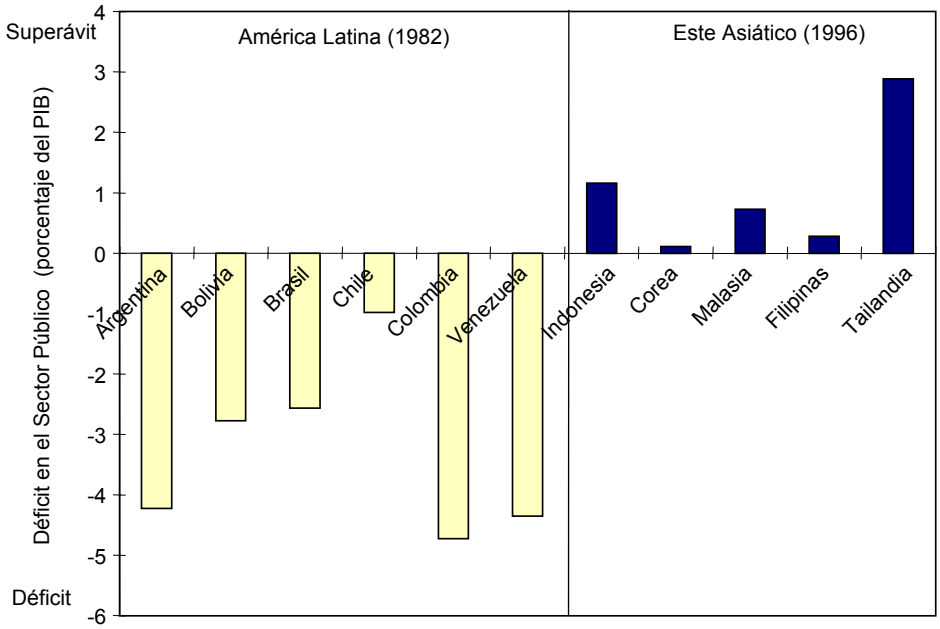
El Consenso Washington se basó en la experiencia vivida por los países latinoamericanos durante los ochenta. En ese tiempo, los mercados de esta región no estaban funcionando bien, en parte como resultado de políticas públicas disfuncionales. El PIB declinó durante tres años consecutivos. Los déficits presupuestarios fueron elevados –algunos de entre el 5 y el 10 por ciento del PIB [(2)] - y el gasto que lo causaba era utilizado no tanto para realizar inversiones productivas como para subsidiar al enorme e ineficiente sector público. Con fuertes variaciones en las importaciones, y con relativamente poco énfasis en las exportaciones, las empresas no tenían suficientes incentivos para incrementar su eficiencia o para mantener estándares internacionales de calidad. En un principio, los déficits fueron financiados con préstamos -incluyendo préstamos muy duros provenientes del exterior-. Los banqueros, tratando de reciclar petrodólares, prestaban ligero y los bajos tipos de interés real hicieron del endeudamiento una opción muy atractiva, incluso para inversiones con bajos beneficios. No obstante, después de 1980, el aumento de la tasa de interés real en los Estados Unidos restringió la oferta de préstamos y elevó la carga por pago de intereses, obligando a muchos países a forzar el flujo monetario para financiar la brecha entre el continuado nivel de alto gasto público (aumentado con el pago de intereses de la deuda crecientes) y la menguante base fiscal. El resultado fue una inflación alta y extremadamente variable. En este contexto, el dinero resultó ser un medio de intercambio mucho más

costoso, el comportamiento económico se dirigió hacia la protección de valores más que hacia las inversiones productivas, y la variabilidad de los precios relativos, causada por la alta inflación, minó una de las funciones primarias del sistema de precios: la facilitación de información.

El llamado Consenso Washington, producido por los funcionarios económicos estadounidenses, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, se forjó a la sombra de estos problemas. Hoy es un buen momento para reexaminar este Consenso. Muchos países, como Argentina o Brasil, han conseguido estabilizaciones exitosas. Los retos que ahora enfrentan son los propios del diseño de una segunda generación de reformas. Otros países han mantenido siempre políticas relativamente buenas o han tenido que enfrentar problemas diferentes a los de América Latina. Los gobiernos del Este Asiático, por ejemplo, tienen superávits presupuestarios, la inflación es baja y, antes de las devaluaciones, estaba cayendo en muchos países (ver figuras 1 y 2). Los orígenes de las actuales crisis financieras se encuentran en otra parte y sus soluciones no se hallarán en el Consenso Washington.

La focalización en la inflación -el principal defecto macroeconómico de los países latinoamericanos que suministró la base de apoyo para el Consenso Washington- ha llevado a defender políticas macroeconómicas que quizás no son las mejores para lograr un crecimiento económico a largo plazo y ha distraído la atención de otras fuentes de macroinestabilidad, principalmente de la debilidad del sistema financiero. En el caso de los mercados financieros, la focalización en la liberalización de los mercados puede tener el efecto perverso de contribuir a la inestabilidad macroeconómica a través del debilitamiento del sector financiero. Generalizando aún más, al concentrarse en la liberalización comercial, la desregulación y la privatización, los formuladores de políticas ignoraron otros ingredientes, y muy notablemente la competencia, requeridos para avanzar hacia una economía de mercado efectiva. Dichos ingredientes pueden ser, por lo menos, tan importantes como las prescripciones económicas estándar en la determinación del éxito económico a largo plazo [3].

Figura 1. Déficits del Sector Público: América Latina versus Este Asiático

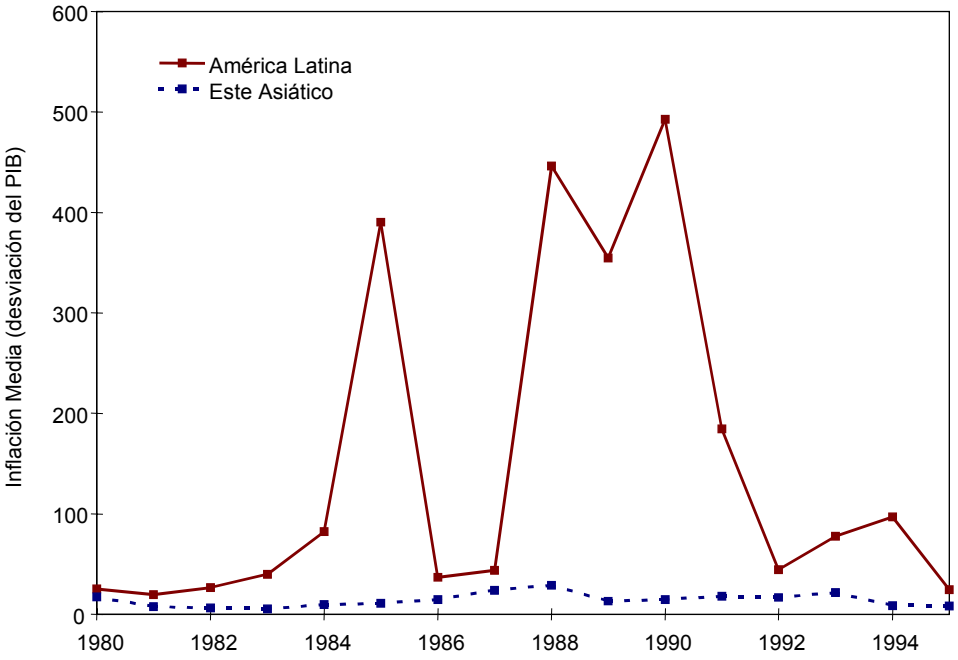


Nota: Cálculos basados en datos procedentes del FMI *International Financial Statistics Database*. Los datos de Tailandia corresponden al 1995

El Consenso Washington también olvidó o infraestimó otros ingredientes esenciales. Uno de ellos, la educación, ha sido ampliamente reconocido por la comunidad de pensadores sobre el desarrollo; otros, como las mejoras en tecnología, no han recibido la atención que merecen.

El éxito del Consenso Washington como doctrina intelectual se basa en su simplicidad: las políticas recomendadas pueden ser administradas por los economistas utilizando poco más que simples marcos contables. Unos pocos indicadores económicos -inflación, crecimiento de la oferta de dinero, tipos de interés, déficit presupuestario y comercial- pueden servir para fijar una serie de recomendaciones políticas. De hecho, en algunos casos, los economistas volarían a un país, mirarían e intentarían verificar estos datos, y harían recomendaciones macroeconómicas para reformar las políticas, todo ello en un par de semanas [(4)].

Figura 2. Inflación: América Latina versus Este Asiático



Nota: Medias regionales no ponderadas basado en los datos del *World Development Indicators*,1997

Hay importantes ventajas en la forma en que el Consenso Washington aconseja políticas. Se concentra en aspectos que tienen una importancia de primer orden, establece un marco simple y fácilmente reproducible que puede ser utilizado por grandes organizaciones preocupadas por recomendaciones basadas en puntos de vista de individuos particulares, y es franco limitándose únicamente a establecer los prerequisitos para el desarrollo. Pero el Consenso Washington no ofrece respuestas a todas las cuestiones importantes sobre desarrollo.

Las ideas que presento aquí, desgraciadamente, no son tan simples. No son fáciles de articular como dogma ni de implementar como políticas. No hay termómetros de la salud de la economía fáciles de leer, y, peor aún, pueden existir compensaciones y equilibrios en los que los economistas, especialmente los extranjeros, quizás deberían limitar su papel a describir las consecuencias de las alternativas políticas. El proceso político puede tener un papel importante en la elección de la dirección económica. ¡La política económica puede no ser sólo una cuestión para expertos técnicos! Todos estos aspectos se vuelven muy importantes cuando ampliamos los objetivos del desarrollo, tal y como hacemos al final de este artículo.

Esta parte del artículo se centra en el aumento de la eficiencia de la economía. Discutiré la estabilidad macroeconómica y la liberalización -dos aspectos tratados por el Consenso Washington- así

como la reforma del sistema financiero, el papel del gobierno como complementador del sector privado, y la mejora de la efectividad estatal -aspectos no tratados por el Consenso Washington-. Argumentaré que los mensajes del Consenso Washington en estas áreas centrales son, en el mejor caso, incompletas y, en el peor, erróneas. Aunque la estabilidad macroeconómica es siempre importante, la inflación, por ejemplo, no es siempre su componente esencial. La liberalización comercial y la privatización son aspectos clave de toda política macroeconómica sana, pero no son fines en sí mismas. Sólo son medios para alcanzar un mercado menos distorsionado, más competitivo y más eficiente, y deben ser complementadas por la regulación efectiva y por políticas de competencia.

3.1. Alcanzando la estabilidad macroeconómica

. El control de la inflación

Probablemente la receta más importante del paquete de medidas estabilizadoras propuesto por el Consenso Washington es el control de la inflación. El argumento para sostener una lucha agresiva contra la inflación se basa en tres premisas. La más fundamental es que la inflación es costosa y que por tanto debe ser eliminada o reducida. La segunda es que una vez la inflación empieza a crecer tiene tendencia a acelerarse y a quedar fuera de control. Esta creencia proporciona una fuerte motivación para combatir la inflación, descompensándose la atención prestada al riesgo de incremento de la inflación y al de los efectos adversos sobre el producto y el empleo. La tercera premisa sostiene que los efectos de la inflación son muy costosos de revertir. Esta línea de pensamiento implica que aún si el mantener un bajo desempleo fuera más valorado que el mantener una baja inflación, deberían tomarse medidas para evitar que crezca la inflación, con el propósito de evitar la inducción de largas recesiones que serían necesarias para volver a reducirla. Estas tres premisas pueden ser contrastadas empíricamente.

He tratado este tema con más detalle en otros artículos (Stiglitz 1997a). En éste me gustaría resumirlos brevemente. La contrastación empírica demuestra únicamente que la alta inflación es costosa. Bruno y Easterly (1996) descubrieron que cuando los países sobrepasan el umbral del 40 por ciento de inflación anual, caen en la trampa de la alta inflación y el bajo crecimiento. No obstante, por debajo de este nivel *hay pocas evidencias que demuestren que la inflación es costosa.* Barro (1997) y Fischer (1993) también confirman que una elevada inflación es, por lo general, nociva para el crecimiento, pero tampoco ellos son capaces de proporcionar ninguna prueba del hecho de que los bajos niveles de inflación sean costosos. Fischer llega a las mismas conclusiones acerca de la variabilidad de la inflación [(5)]. Recientes investigaciones de Akerlof , Dickens, y Perry (1996) sugieren que bajos niveles de inflación pueden incluso mejorar los resultados económicos en relación a los que se obtendrían con tasa de inflación nula.

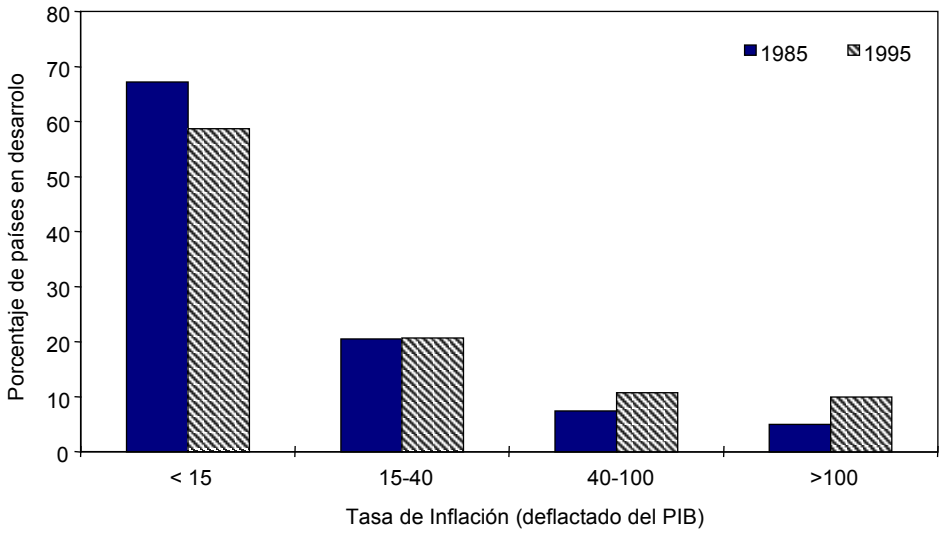
La evidencia de la hipótesis aceleracionista (también conocida como “sacar al genio de la botella”, “la pendiente resbaladiza” o la “teoría del precipicio”) muestra signos de ambigüedad: no hay ningún indicio de que el aumento de la inflación guarde relación con pasados aumentos. Evidencias en la lucha contra la inflación sugieren que la curva de Phillips puede ser cóncava y que los costes de reducir la inflación pueden por tanto ser menores que los beneficios obtenidos cuando la inflación está subiendo [(6)].

Desde mi punto de vista, la conclusión que se deriva de estas investigaciones es que el control de la inflación elevada o mediana debería ser una prioridad política fundamental, pero que llevar la ya baja inflación a niveles todavía más bajos no va probablemente a mejorar el funcionamiento de los mercados.

En 1995 más de la mitad de los países en desarrollo tenían inflaciones de menos del 15 por ciento anual (Figura 3). Para estos 71 países el control de la inflación no debería ser una prioridad fundamental. El control de la inflación sí es probablemente un componente importante de la estabilización y la reforma en los 25 países, casi todos ellos en África, Europa del Este y la antigua Unión Soviética, cuyas tasas de inflación son superiores al 40 por 100.

Centrarse únicamente en la inflación no sólo puede distorsionar las políticas económicas -impidiendo a la economía alcanzar su crecimiento pleno y su producto potencial- sino que también puede llevar a una serie de arreglos institucionales que disminuyan la flexibilidad económica sin conseguir a cambio beneficios importantes de crecimiento [7].

Figura 3. Tasas de inflación en los países en desarrollo, 1985-1995



Fuente: *World Development Indicators* 1997
Nota: 121 de los 158 países con rentas bajas y medias

. Manejando el déficit presupuestario y por cuenta corriente

Un segundo componente para la estabilidad macroeconómica ha sido la reducción del tamaño del gobierno, el déficit presupuestario, y el déficit por cuenta corriente. Volveré a tratar el tema del tamaño del gobierno más adelante; ahora me gustaría concentrarme en los déficits gemelos. Son numerosas las evidencias que muestran que los sostenidos déficits presupuestarios elevados y duraderos deterioran el desempeño económico (Fischer 1993; Esterly, Rodríguez, y Schmidt-Hebbel 1994) [8]. Todos los métodos existentes para financiar el déficit tienen desventajas: la financiación interna incrementa los tipos de interés domésticos, la financiación externa puede ser insostenible, y la creación de dinero produce inflación [9].

El déficit presupuestario óptimo no puede ser determinado por una fórmula simple. El déficit óptimo -o la serie de déficits sostenibles [10] - depende de ciertas circunstancias, que incluyen el estado cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento económico, la utilización del gasto gubernamental, el asentamiento de los mercados financieros, y los niveles de inversión y ahorro nacional. Los Estados Unidos, por ejemplo, tratan actualmente de equilibrar su presupuesto. He argumentado durante mucho tiempo que la baja tasa de ahorro privado y la entrada en años del *baby boom* sugieren que los Estados Unidos deberían probablemente intentar superávits presupuestarios. En contraste, el mantenimiento de superávits presupuestarios para enfrentar las dificultades económicas es mucho menos constringente en el Este Asiático donde la tasa de ahorro privado es alta y el endeudamiento público en relación al PIB relativamente bajo.

La experiencia de Etiopía enfatiza otro determinante del déficit óptimo: la fuente de financiamiento. Durante los últimos años, Etiopía ha experimentado un déficit en torno al 8 por ciento del PIB. Algunos consultores externos gustarían de que Etiopía redujera más su déficit. Otros han argumentado que el déficit está financiado por una firme y continua entrada de asistencia internacional altamente concesional, la cual viene dirigida no por la necesidad de compensar la brecha presupuestaria sino por la disponibilidad de altos retornos para la inversión. En estas circunstancias -y dados los grandes beneficios de las inversiones gubernamentales en áreas tan cruciales como la educación

primaria y las infraestructuras físicas (sobre todo en carreteras y energía)- tiene sentido para mi que el gobierno trate a la ayuda internacional como una legítima fuente de ingresos, asimilable a los impuestos, y equilibre el presupuesto incluyendo esta ayuda.

El nivel óptimo del déficit por cuenta corriente es difícil de determinar. Los déficits por cuenta corriente ocurren cuando un país invierte más de lo que ahorra. No son inherentemente ni buenos ni malos, pues depende de las circunstancias y sobre todo del uso a que se destinen los fondos. En muchos países la tasa de retorno sobre la inversión sobrepasa de largo el coste del capital internacional. En estas circunstancias los déficits por cuenta corriente son sostenibles [(11)].

La forma de financiación también es importante. La ventaja de la inversión extranjera directa no sólo reside en el capital y el conocimiento que provee, sino también en el hecho de que tiende a ser muy estable. En contraste, el 8 por ciento de déficit por cuenta corriente que Tailandia tenía en 1996 no solamente era grande, sino que procedía de deuda a corto plazo denominada en dólares, que se utilizó para financiar inversiones denominadas en moneda local y a largo plazo, aplicadas a menudo en usos excesivos e improductivos como los bienes inmuebles. Generalizando, los flujos de cartera y la deuda a corto plazo pueden acarrear costes de alta volatilidad sin los beneficios procedentes de la difusión de conocimientos [(12)].

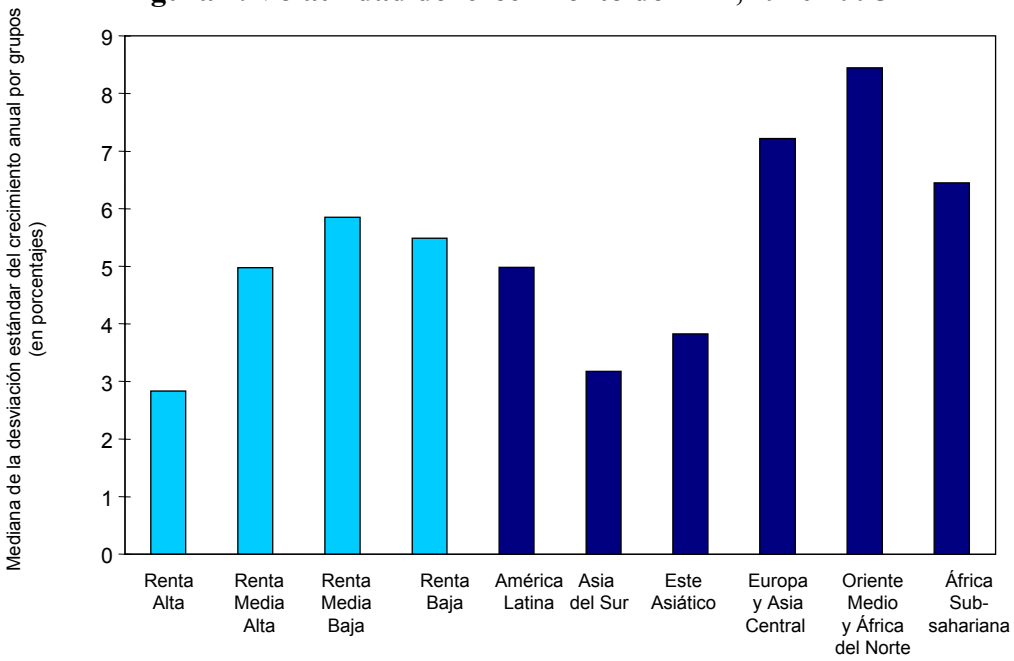
. Estabilizando el producto y promoviendo crecimiento a largo plazo

Irónicamente, la estabilidad macroeconómica -tal como es concebida en el Consenso Washington- suele jugar un mal papel para estabilizar el producto o el desempleo. Una de las mayores metas de la política debería ser minimizar o evitar las contracciones económicas. A corto plazo, el desempleo involuntario a larga escala es claramente ineficiente -en términos puramente económicos representa recursos improductivos que podrían ser utilizados más productivamente-. Los costes económicos y sociales de estas recesiones pueden ser devastadores: vidas y familias se ven alteradas, se incrementa la pobreza, diminuye el nivel del vida, y, en los peores casos, los costes económico-sociales se transforman en desórdenes de todo tipo.

Más aún, el ciclo de vida de los negocios puede tener importantes consecuencias para el crecimiento a largo plazo (ver Stiglitz 1994). La dificultad de endeudarse para financiar I+D (investigación y desarrollo) significa que las empresas necesitarán reducir drásticamente sus gastos en I+D cuando su estado de tesorería decrezca en momentos difíciles. El resultado será un crecimiento más lento de la productividad de todos los factores. Este hecho parece haber tenido importancia en los Estados Unidos. Saber si es o no importante también en países donde el gasto en I+D juega un papel menos importante requeriría más estudio. No obstante, en general, casi se puede asegurar que la variabilidad del producto provoca incertidumbre y desincentiva por tanto la inversión [(13)].

La variabilidad del producto es especialmente pronunciada en los países en desarrollo (ver Pritchett 1997). La mediana de los países de renta alta tiene una desviación estándar del crecimiento anual del 2´8 por 100 (figura 4). Para los países en desarrollo la desviación estándar es del 5 por 100 o más alta, implicando fuertes desviaciones en la tasa de crecimiento. El crecimiento es especialmente volátil en Europa del Este y Asia Central, el Oriente Medio y el Norte de África, y en el África Subsahariana.

Figura 4. Volatilidad del crecimiento del PIB, 1970-1995



Fuente: Cálculos basados en tasas reales de crecimiento anual según *World Development Indicators 1997*

¿Cómo promover la estabilidad macroeconómica en el sentido de estabilizar el producto o el empleo? La respuesta tradicional a esta pregunta es una buena política macroeconómica, que incluya una política monetaria anticíclica, y una política fiscal que permita operar a los estabilizadores automáticos. Estas políticas son ciertamente necesarias, pero una literatura creciente, tanto teórica como empírica, ha subrayado la importancia de la microeconomía como sostén de la estabilidad macroeconómica. La literatura al respecto enfatiza la importancia de los mercados financieros y explica las recesiones a través de mecanismos como la racionalización del crédito y los fallos del sistema bancario y empresarial [(14)].

En el siglo XIX la mayoría de las recesiones en los países industrializados se dieron como resultado de pánicos financieros que a veces eran precedidos por, e invariablemente conducían a, declives en el precio de los activos así como a fallos generalizados en el sistema bancario. En algunos países las mejoras en la regulación y supervisión, la introducción de mejoras en el aseguramiento de los depósitos, y la creación de incentivos para instituciones financieras, redujeron la propensión y la severidad de los pánicos financieros. Pero las crisis financieras siguen ocurriendo, y hay algunas evidencias de que son más frecuentes y severas en aquellos tiempos (Caprio y Klimgebiel 1997). Incluso después de ajustadas a la inflación, las pérdidas de la notoria debacle de los ahorros y los préstamos en los Estados Unidos eran varias veces mayores que las pérdidas experimentadas durante la Gran Depresión. Todavía hoy, medida en relación al PIB, este debacle no entraría en la lista de las 25 mayores crisis bancarias registradas a nivel internacional desde los años 80 (tabla 1).

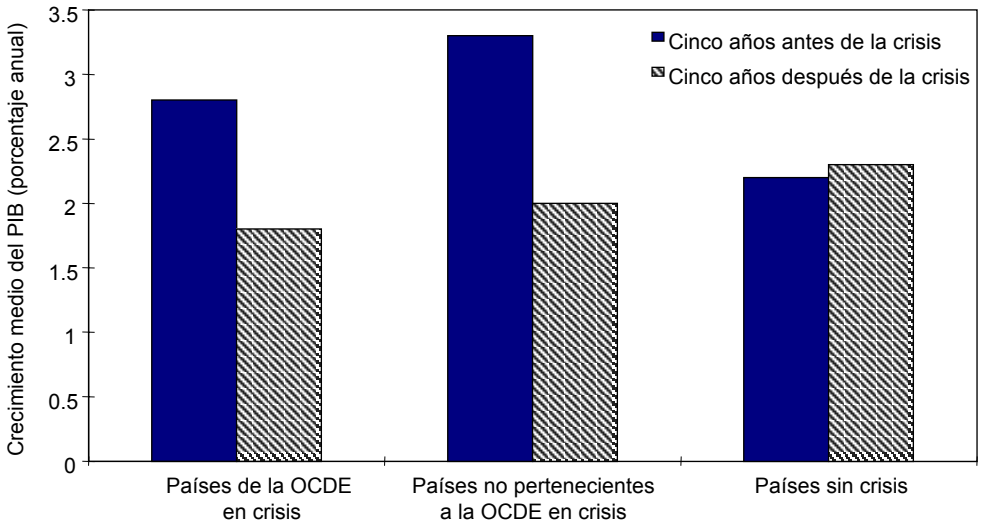
Tabla 1. Costes fiscales de las crisis bancarias en países seleccionados (porcentaje del PIB)

País (fecha)	Coste (porcentaje del PIB)
Argentina (1980-82)	55.3
Chile (1981-83)	41.2
Uruguay (1981-84)	31.2
Israel (1977-83)	30.0
Costa de Marfil (1988-91)	25.0
Senegal (1988-91)	17.0
España (1977-85)	16.8
Bulgaria (1990s)	14.0
Méjico (1995)	13.5
Hungría (1991-95)	10.0
Finlandia (1991-93)	8.0
Suecia (1991)	6.4
Sri Lanka (1989-93)	5.0
Malasia (1985-88)	4.7
Noruega (1987-89)	4.0
Estados Unidos (1984-91)	3.2

Fuente: Caprio y Klingebiel 1996.

Las crisis bancarias tienen severas consecuencias macroeconómicas, afectando al crecimiento durante los siguientes cinco años (Figura 5). Durante el período 1975-94 el crecimiento aumentó lentamente en países que no habían experimentado crisis bancarias; los países con crisis bancarias vieron reducido su crecimiento en 1.3 puntos porcentuales durante los cinco años siguientes a la crisis. Claramente, construir un robusto sistema financiero es una parte crucial de la promoción de estabilidad macroeconómica.

Figura 5. Crecimiento del PIB antes y después de las crisis bancarias, 1975-94



Fuente: Caprio 1997

3.2. El proceso de reforma financiera

La importancia de crear un robusto sistema financiero va más allá de simplemente evitar crisis económicas. El sistema financiero puede asimilarse al cerebro de la economía. Juega un importante papel en la recolección y agregación de los ahorros de los agentes que disponen momentáneamente de

un exceso de recursos. Estos recursos son distribuidos a otros -como emprendedores o constructores de casas- que pueden hacer un uso productivo de los mismos. Los mercados financieros que funcionan bien hacen un buen trabajo a la hora de seleccionar a los receptores más productivos de esos recursos. En contraste, los mercados financieros que funcionan pobremente normalmente dirigen los recursos hacia inversiones de baja productividad. Seleccionar proyectos es sólo el primer paso. El sistema financiero debe continuar monitoreando el uso de los fondos, asegurándose de que sean utilizados productivamente. En el proceso, los mercados financieros sirven a muchas otras funciones, incluyendo la reducción del riesgo, el incremento de la liquidez, y la transmisión de información. Todas estas otras funciones son esenciales tanto para el crecimiento del capital como de la productividad de todos los factores.

Dejados a su propia suerte, los sistemas financieros no realizarán un buen trabajo en el desempeño de estas funciones. Los problemas de información incompleta, mercados incompletos y contratos incompletos son particularmente severos en el sector financiero, resultando en un equilibrio que ni siquiera está constreñido por la eficiencia paretiana (Greenwald y Stiglitz 1986) [(15)].

La importancia que se le ha dado a la transparencia en las recientes discusiones sobre el Este Asiático demuestra nuestro reconocimiento creciente de la importancia de la buena información para el funcionamiento efectivo de los mercados. Los mercados de capital, en particular, requieren estándares de auditoría acompañados de sistemas legales que desincentiven el fraude, provean a los inversores con información adecuada sobre los activos y pasivos de las empresas, y protejan a los accionistas minoritarios [(16)]. Pero la transparencia por sí misma no es suficiente, en parte porque inevitablemente la información es imperfecta. Un buen marco legal combinado con regulación y supervisión resulta necesario para mitigar estos problemas informacionales y fomentar las condiciones para que se den mercados financieros eficientes.

La regulación en los mercados financieros exitosos está al servicio de cuatro propósitos: mantener la seguridad y la robustez (regulación prudencial), promover la competencia, proteger a los consumidores, y asegurar que los grupos desfavorecidos tienen algún acceso al capital. En muchos casos la prosecución de objetivos sociales -como asegurar que las minorías y las comunidades pobres reciben fondos, como hace la Community Reinvestment Act en Estados Unidos, o asegurar fondos para hipotecas, misión esencial de la Federal National Mortgatge Association- puede, si se hace bien, fortalecer los objetivos económicos. Igualmente, proteger a los consumidores no es sólo una buena política social, también construye confianza social en los mercados económicos. Sin tal confianza esos mercados serán estrechos e inefectivos.

A veces, sin embargo, los formuladores de políticas enfrentan difíciles equilibrios entre objetivos en conflicto. Las restricciones financieras adoptadas por algunas economías del Este Asiático, por ejemplo, incrementaron el valor de franquicia de los bancos, desincentivándolos para tomar riesgos no garantizados que de otro modo podrían haber desestabilizado al sector bancario. A pesar de que hubo ciertos costes económicos asociados con estas decisiones, las ganancias derivadas de una mayor estabilidad seguramente compensaron aquellos costes. Como comento más adelante, la remoción reciente de muchas de estas constricciones ha contribuido en no poca medida a la inestabilidad actual que estos países están experimentando.

El Banco Mundial y otros han tratado de crear mejores sistemas bancarios. Pero cambiar los sistemas –a través del desarrollo institucional, de transformaciones en la cultura del crédito, y de la creación de estructuras reguladoras que reduzcan la probabilidad de toma de riesgos excesivos [(17)] - se ha evidenciado como algo más intratable que encontrar soluciones de corto plazo tales como la recapitalización del sistema bancario. En los peores casos los fijos temporales pueden haber socavado incluso las presiones para una ulterior reforma. Como los problemas fundamentales no se enfrentaron, algunos países han requerido una y otra vez de asistencia.

El Consenso Washington se desarrolló en un contexto de sistemas financieros altamente regulados, en el que muchas de las regulaciones se orientaban a limitar la competencia más que a

promover alguno de los cuatro objetivos legítimos de la regulación antes reseñados. Pero demasiado a menudo el dogma de la liberalización devino un fin en sí mismo, no un medio para alcanzar mejores sistemas financieros. No tengo espacio para tratar todas las facetas implicadas por la liberalización, que incluye la descongelación de depósitos y tasas de préstamo, la apertura del mercado a los bancos extranjeros y la remoción de las restricciones a los préstamos de bancos y a las transacciones contables de capital. Pero sí quiero fijar unas pocas posiciones generales.

Primero, la cuestión clave no debería ser la liberalización o desregulación sino la construcción del marco regulador que asegure un sistema financiero efectivo. En muchos países esto requerirá cambiar el marco regulador mediante la eliminación de regulaciones que sólo sirven para restringir la competencia, pero acompañando estos cambios con regulaciones incrementadas para asegurar la competencia y el comportamiento prudente (y para asegurar que los bancos tienen los incentivos apropiados).

Segundo, incluso una vez se ha puesto en pie el diseño del sistema financiero deseado, deberá hacerse la transición con mucho cuidado. Los intentos de iniciar desregulaciones de la noche a la mañana –a veces conocidos como "big bang"- ignoran los problemas muy sensibles de la secuenciación. Tailandia, por ejemplo, solía tener restricciones sobre los préstamos bancarios a la propiedad inmobiliaria. En el proceso de liberalización se deshizo de las mismas sin establecer un régimen regulador más sofisticado basado en el riesgo. Esto, unido a otros factores, produjo el resultado de una mala asignación de gran escala que alimentó una burbuja de propiedad inmobiliaria, sin duda un factor importante en la crisis financiera.

Es importante reconocer lo difícil que resulta establecer un sistema financiero vibrante. Incluso economías con instituciones sofisticadas, altos niveles de transparencia, y buena gobernación corporativa como los Estados Unidos y Suecia han enfrentado serios problemas con sus sectores financieros. Los desafíos que enfrentan los países en desarrollo son todavía mayores, mientras que la base institucional de la que parten es mucho más débil.

Tercero, en todos los países un objetivo primario de la regulación debería ser asegurar que los participantes enfrentan el tipo de incentivos correcto: el gobierno no puede y no debería implicarse en el monitoreo de cada transacción. En el sistema bancario, la liberalización no funciona a menos que la regulación cree incentivos para los propietarios de los bancos, los mercados y los supervisores, para que usen su información eficientemente y actúen prudentemente.

También debe tratarse el problema de los incentivos en el mercado de valores. Debe ser más provechoso para los gerentes crear valor económico que privar de sus activos a los accionistas minoritarios: la captura de rentas es cada vez más un problema tanto del sector público como del privado. Sin el marco legal apropiado, los mercados de valores pueden simplemente fracasar en el desempeño de sus vitales funciones –en detrimento del crecimiento económico del país a largo plazo-. Se requieren leyes para proteger los intereses de los accionistas, especialmente de los minoritarios.

La concentración en los aspectos microeconómicos -sobre todo en el financiero- que subyacen a la macroeconomía tiene también implicaciones sobre las respuestas a dar a los reveses monetarios. En particular, si el revés monetario es la consecuencia de un sector financiero falente, la respuesta política tradicional, consistente en subir las tasas de interés, puede resultar contraproducente [(18)]. La madurez y estructura de los activos y pasivos corporativos y de los bancos son frecuentemente muy diferentes, en parte por los fuertes incentivos de los bancos para usar deuda a corto plazo con el fin de monitorear e influir en las empresas a las que prestan, y de los depositantes para usar depósitos a corto plazo con el fin de monitorear e influir en los bancos (Rey y Stiglitz 1993). Como resultado, los incrementos en la tasa de interés pueden conducir a reducciones substanciales del valor neto de los bancos, exacerbando la crisis bancaria [(19)]. Estudios empíricos de los economistas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional han confirmado que las elevaciones en la tasa de interés tienden a incrementar la probabilidad de las crisis bancarias, y que las devaluaciones monetarias no tienen efectos significativos (Demirguç-Kunt y Detragiache 1997) [(20)].

Los partidarios de las políticas de elevados tipos de interés han estimado que tales políticas son necesarias para restaurar la confianza en la economía y por tanto para detener la erosión del valor de la moneda. Disminuir la erosión de la moneda es importante, por lo demás, tanto para restaurar la fuerza subyacente de la economía como para prevenir una explosión de la inflación debida al aumento del precio de las importaciones [(21)]. Esta receta está basada en asunciones sobre reacciones del mercado –por ejemplo, sobre lo que restaurará la confianza- y sobre fundamentos económicos.

En definitiva, la confianza y los fundamentos económicos se encuentran inexorablemente entrelazados. ¿Son las medidas que debilitan la economía, y especialmente al sistema financiero, restauradoras de confianza? Para estar seguros, si una economía está inicialmente haciendo frente a altos niveles de inflación causados por altos niveles en su demanda agregada, el incremento de los tipos de interés reforzará los fundamentos económicos restaurando la estabilidad macroeconómica. Para una economía con poca evidencia de que existan desequilibrios macroeconómicos pero con una predecible gran caída exógena de la demanda agregada, los altos tipos de interés llevarán a un declive económico y este declive, combinado con los tipos de interés, minará el sistema financiero.

3.3. Estimulando la competencia

Hasta aquí he argumentado que la política macroeconómica necesita expandirse más allá de la limitación que supone concentrarse simplemente en la inflación y el déficit público: el conjunto de políticas que sostiene el Consenso Washington no es suficiente para garantizar la estabilidad macroeconómica o el desarrollo a largo plazo. La estabilidad macroeconómica y el desarrollo a largo plazo requieren buenos y adecuados mercados financieros. Pero la agenda para crearlos no debería confundir medios y fines: *rediseñar el sistema regulador, y no la liberalización financiera,* debería ser la cuestión.

Quisiera argumentar ahora que la competencia es central para el éxito de una economía de mercado. En este punto también ha habido mucha confusión entre medios y fines. Políticas que deberían haber sido vistas como medios para alcanzar unos mercados más competitivos fueron vistas como fines en sí mismas. Como resultado, en algunos casos fracasaron en la obtención de sus objetivos.

Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar, los resultados que establecen la eficiencia de una economía de mercado, asumen la existencia en la economía tanto de propiedad privada como de mercados competitivos. Muchos países -especialmente las economías en transición y en desarrollo- carecen de ambos. No obstante, hasta hace muy poco el énfasis se concentraba casi exclusivamente en la creación de propiedad privada y en la liberalización comercial –confundiéndose esta última con el establecimiento de mercados de competencia-. La liberalización comercial es desde luego importante, pero no podrán obtenerse todos los beneficios de la misma sin crear una economía de competencia.

. Promoviendo el libre comercio

La liberalización como camino hacia el libre comercio era una parte clave del Consenso Washington. El énfasis en la liberalización del comercio era natural dado el estancamiento causado por las barreras proteccionistas [(22)] que sufrían los países latinoamericanos. La sustitución de importaciones demostró ser una estrategia de desarrollo altamente inefectiva. En muchos países la producción industrial tenía valor añadido negativo y la innovación había sido ahogada. El argumento usual de que el proteccionismo en sí mismo ahoga la innovación resultaba en cierto modo confuso. Los gobiernos podrían haber creado competencia entre las empresas domésticas, lo que hubiera procurado incentivos para importar nueva tecnología. Fue el fracaso en la creación de competencia interna más que la protección del exterior lo que produjo la estagnación. Desde luego, la competencia exterior habría provisto una importante fuente de competencia. Pero es posible que en la carrera sólo de una lado las empresas domésticas tiendan a evitar la competencia antes que a entrar en la lucha. Los consumidores pueden resultar beneficiados. Pero los efectos en el crecimiento pueden haber sido más ambiguos.

La liberalización comercial puede que cree competencia, pero no lo hace automáticamente. Si la liberalización tiene lugar donde existe un monopolio de importación, las rentas pueden ser simplemente transferidas del gobierno al monopolista, con poco descenso en los precios. La liberalización comercial por tanto no es una condición ni necesaria ni suficiente para crear una economía competitiva e innovadora.

Tan importante al menos como crear competencia en el sector anteriormente protegido frente a las importaciones resulta hacerlo en el sector exportador. El éxito de las economías del Este Asiático es un poderoso ejemplo de este punto. Permitiendo a cada país aprovechar su ventaja comparativa, el comercio incrementa los salarios y aumenta las oportunidades de consumo. Durante los últimos 15 años el comercio ha estado haciendo precisamente eso –con un crecimiento del comercio mundial del 5 por 100 anual, casi dos veces la tasa de crecimiento del PIB-.

Es interesante el hecho de que el proceso por el cual la liberalización del comercio conduce a un aumento de la productividad no se halle plenamente comprendido. El modelo estándar de la teoría de Heckser-Ohlin predice que los países cambiarán intersectorialmente moviéndose a lo largo de su frontera de producción potencial, produciendo más de aquello en lo que son mejores y comprando más de aquello en lo que son peores. En realidad, las mayores ganancias del comercio parecen venir intertemporalmente, como resultado de un cambio externo de la frontera de producción potencial causado por un incremento de la eficiencia, con poco cambio sectorial. Entender las causas de este incremento de la eficiencia requiere del entendimiento de las relaciones existentes entre comercio, competencia y liberalización. Esta es un área que necesita ser desarrollada más en extenso [(23)].

. Facilitando la privatización

Los monopolios estatales en algunos países han obstaculizado la innovación. Pero el énfasis en la privatización durante la pasada década se ha desprendido menos de la preocupación por la falta de competencia que de la focalización en los incentivos de beneficios. En cierto sentido era natural que el Consenso Washington se centrara más en la privatización que en la competencia. No sólo eran ineficientes las empresas estatales, sus pérdidas contribuían además al déficit presupuestario del gobierno, reforzando la inestabilidad macroeconómica. La privatización vendría a matar dos pájaros de un tiro al mejorar la eficiencia económica y reducir a la vez el déficit fiscal [(24)]. La idea era que si podían crearse derechos de propiedad, el comportamiento maximizador de beneficios de los propietarios eliminaría el derroche y la ineficiencia. Al mismo tiempo, la venta de empresas produciría rentas muy necesarias.

Aunque desde una visión retrospectiva el proceso de privatización en las economías en transición ha sido (en algunos aspectos) defectuoso, en aquellos momentos parecía razonable a muchos. Aunque la mayoría de la gente hubiese preferido una reestructuración más ordenada y el establecimiento de una estructura legal más efectiva (contratos de cobertura, quiebra, gobernación corporativa, y competencia), antes o al menos simultáneamente a las promulgaciones, nadie sabía por cuanto tiempo permanecería abierta la ventana de la reforma. En aquellos momentos, privatizar rápida y lo más ampliamente posible parecía un juego razonable. Desde el punto de vista actual, los partidarios de la privatización pueden haber sobrestimado los beneficios e infraestimado los costes de la privatización, particularmente los costes políticos del propio proceso y los impedimentos que han supuesto para futuras reformas. Hoy, con siete años más de experiencia, el mismo juego resulta mucho menos justificado.

Incluso en aquellos tiempos muchos de nosotros avisamos del peligro de llevar a cabo privatizaciones precipitadas sin crear la necesaria infraestructura institucional, incluyendo mercados competitivos y cuerpos reguladores. David Sappington y yo mostramos en el teorema fundamental de la privatización que las condiciones bajo las cuales la privatización puede lograr los objetivos públicos de eficiencia y equidad son muy limitadas y muy similares a las condiciones bajo las que los mercados competitivos obtienen resultados de eficiencia paretiana (Sappington y Stiglitz 1987). Si, por ejemplo, falta competencia, la creación de un monopolio privado no regulado resultará probablemente en precios incluso más altos para los consumidores. Hay algunas evidencias de que, sin competencia, los

monopolios privados pueden sufrir diversas formas de ineficiencia y pueden no ser altamente innovadores.

De hecho, tanto las empresas públicas como las privadas a gran escala comparten muchas similitudes y enfrentan retos organizativos muy parecidos (Stiglitz 1989). Ambas necesitan delegar responsabilidades substanciales -ni los legisladores ni los accionistas controlan directamente las actividades diarias de las organizaciones que supervisan-. En ambos casos la jerarquía de autoridad termina en gerentes que ejercen típicamente una gran autonomía y discreción. La captura de rentas ocurre tanto en las empresas públicas como en las privadas. Shleifer and Vishney (1986) y Edlin y Stiglitz (1995) han mostrado que existen fuertes incentivos no sólo para la captura privada de rentas por parte de la gerencia, sino también para tomar decisiones que aumenten el ámbito para tal captura de rentas. En la República Checa el audaz experimento con los bonos de privatización parece haberse planteado teniendo en cuenta estas consideraciones así como otras más amplias tales como las de si, sin las estructuras institucionales y legales apropiadas, los mercados de capital pueden proveer la disciplina necesaria para los gerentes además de asignar eficientemente capitales escasos.

Las organizaciones públicas normalmente no proveen incentivos efectivos y a menudo imponen una variedad de restricciones adicionales. Cuando estos problemas son tratados efectivamente, cuando las empresas estatales están embebidas en un ambiente competitivo y basado en el desempeño, las diferencias de desempeño pueden reducirse (Caves y Christenson, 1980).

Las diferencias entre empresas públicas y privadas son desvanecientes y hay un continuo de arreglos entre unas y otras. La corporatización, por ejemplo, mantiene la propiedad gubernamental pero mueve a las empresas hacia más duras restricciones presupuestarias y hacia la autofinanciación; organizaciones gubernamentales basadas en el desempeño utilizan indicadores de desempeño orientados al producto como base para los incentivos. Algunas evidencias sugieren que muchas de las ganancias resultantes de la privatización se producen antes de la privatización como resultado del proceso de poner en marcha incentivos organizativos e individuales efectivos (Pannier 1996).

La experiencia de las economías rusa y china demuestra vivamente la mayor importancia de la competencia que de la propiedad. China extendió la competencia sin privatizar las empresas del estado. Las empresas públicas tienen desde luego un gran número de problemas, pero tales problemas podrán ser tratados en las posteriores etapas de la reforma. Rusia, por su parte, ha privatizado la mayoría de su economía sin haber promovido la competencia. La disparidad de los resultados de ambas economías no podría haber sido mayor, como lo demuestra el hecho de que el producto ruso se encuentra por debajo del conseguido diez años atrás mientras que China ha conseguido mantener un crecimiento de dos dígitos durante casi dos décadas. Aunque estos contrastes puedan ser explicados sólo parcialmente por las políticas seguidas, tanto la experiencia china como rusa plantean dudas a las teorías económicas tradicionales.

En particular, la magnitud y la duración de la vuelta abajo de Rusia constituye en sí misma una especie de puzzle: la economía soviética estaba ampliamente considerada como plagada de ineficiencias y con una parte muy substancial de su producto dedicada al sector militar. La eliminación de estas ineficiencias tendría que haber aumentado el PIB y la reducción de los gastos militares tendría que haber aumentado más aún el consumo personal [(25)]. Nada de esto parece haber ocurrido todavía.

La magnitud del éxito de la economía china durante las dos décadas pasadas también supone un puzzle para la teoría estándar. Los formuladores de política en China no sólo renunciaron a privatizar los derechos de propiedad sino también a muchos otros elementos del Consenso Washington. La reciente experiencia china es uno de los mayores éxitos de la historia de la economía. Si las treinta provincias chinas fueran tratadas separadamente -muchas de estas provincias con poblaciones superiores a las de la mayoría de países con baja renta per cápita- las veinte primeras economías de mayor crecimiento entre 1978 y 1995 hubiesen sido todas provincias chinas (Banco Mundial 1997 a). Aunque el PIB de China en 1978 representaba solamente una cuarta parte del PIB agregado de los países con renta per cápita baja y su población suponía únicamente el 40 % del total, entre 1978 y 1995

casi dos terceras partes del crecimiento agregado del total de países de renta per cápita baja fue debido al aumento del PIB chino.

Aunque hay problemas de medición que dificultan el establecimiento de comparaciones entre Rusia y China con la debida precisión, el cuadro general se mantiene claro: los ingresos reales y el consumo han caído en los países que formaban la Unión Soviética y los ingresos reales y el consumo han aumentado rápidamente en China.

Una de las lecciones importantes del contraste entre China y Rusia es para la economía política de la competencia y la privatización. Ha resultado difícil prevenir la corrupción y otros problemas en la privatización de los monopolios. Las grandes rentas creadas por la privatización animarán a los emprendedores a asegurar las empresas privatizadas más que a invertir en la creación de sus propias empresas. En contraste, la política de competencia a menudo socava las rentas y genera incentivos para la creación de riqueza. La secuenciación de la privatización y la regulación es también muy importante. Privatizar un monopolio puede crear un poderoso entramado de intereses que socave la posibilidad de regulación o competencia en el futuro.

El Consenso Washington tiene razón: la privatización es importante. El gobierno tiene que destinar sus recursos escasos a las áreas en que el sector privado no lo hace y en las que probablemente no entrará. No tiene sentido que el gobierno siga ocupándose de las fundiciones de acero. Pero hay cuestiones críticas acerca de la secuenciación y el ámbito de las privatizaciones. Hasta cuando las privatizaciones incrementan la eficiencia productiva, puede resultar difícil asegurar que los objetivos públicos más amplios serán alcanzados, incluso con regulación. ¿Deberían privatizarse las prisiones, los servicios sociales, o la fabricación de bombas atómicas (o de los ingredientes centrales de las bombas atómicas como el uranio altamente enriquecido) tal como han defendido algunos en los Estados Unidos? Más actividad del sector privado puede introducirse desde luego en las actividades públicas (mediante la contratación, por ejemplo, y mediante mecanismos basados en incentivos como las licitaciones).

. Estableciendo la regulación

La competencia es un ingrediente esencial de toda economía exitosa. Pero la competencia no es viable en algunos sectores –los llamados monopolios naturales-. Pero incluso en éstos, la extensión y la forma de la competencia actual y potencial se encuentran cambiando constantemente. Las nuevas tecnologías han expandido el ámbito para la competencia en muchos sectores que históricamente han estado fuertemente regulados, tales como las telecomunicaciones y la energía eléctrica.

Las perspectivas reguladoras tradicionales, con sus rígidas categorías de regulación versus desregulación y competencia versus monopolio, no han sido guías útiles para las políticas en estas áreas. Las nuevas tecnologías no abogan por una desregulación total, porque no todas las partes de estas industrias son igualmente susceptibles de competencia. En realidad, abogan por cambios apropiados en la estructura reguladora para poder enfrentar los nuevos desafíos. Tales cambios deberán reconocer la existencia de áreas híbridas de la economía, parte de las cuales encaja en la competencia mientras que otras resultan más vulnerables a su dominación por unos pocos productores. Permitir a una empresa con poder de mercado en una parte de la industria regulada ganar una posición de estrangulamiento sobre las otras partes de la industria comprometerá seriamente la eficiencia económica

. Forjando políticas de competencia

Aunque el ámbito de competencia viable se ha expandido, la competencia es normalmente imperfecta, sobre todo en los países en vías de desarrollo. La competencia puede ser suprimida de varias maneras que incluyen la colusión implícita y los precios predatorios. El control del sistema de distribución puede limitar efectivamente la competencia, incluso aunque haya muchos productores. Las restricciones verticales pueden minar la competencia. Las nuevas tecnologías han abierto también nuevas oportunidades para los comportamientos contrarios a la competencia, como han revelado los recientes casos en las aerolíneas estadounidenses y en la industria de computadoras.

El establecimiento de leyes antimonopolio efectivas para los países en desarrollo es un tema que no ha sido examinado adecuadamente. Las sofisticadas y complicadas estructuras legales e institucionales de los Estados Unidos puede que no sean apropiadas para muchos países en desarrollo, que pueden tener que apoyarse más en reglas *per se*.

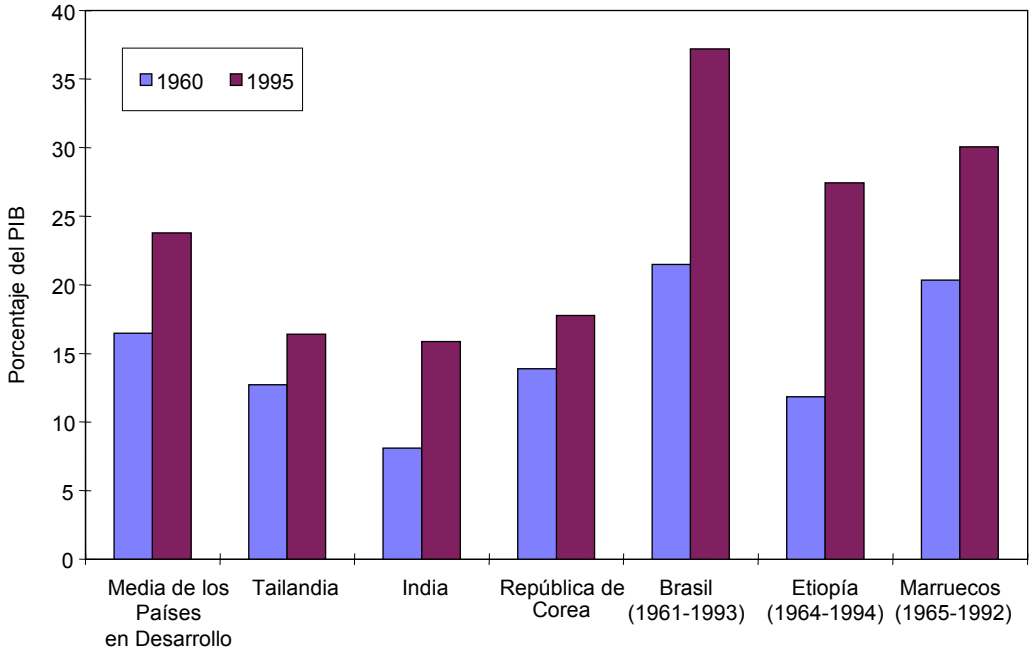
La política de competencia también tiene implicancias importantes para la política comercial. Actualmente, muchos países tienen reglas separadas para regular la competencia doméstica y la competencia internacional (Australia y Nueva Zelanda son excepciones). Con poca, si alguna, justificación, las reglas de la competencia en el comercio internacional (como las provisiones antidumping y los aranceles compensatorios) son substancialmente diferentes de las reglas antimonopolio domésticas (ver Stiglitz, 1997b); mucho de lo que consideramos domésticamente como saludable competencia de precios sería clasificado como dumping [(26)]. Los países industriales fueron los pioneros de estos abusos en el comercio internacional, que ahora se han extendido también a los países en desarrollo, los cuales sobrepasaron a los países industrializados por primera vez en 1996 en cuanto al número de acciones antidumping iniciadas ante el GATT y la Organización Mundial del Comercio. La mejor manera de atajar estos abusos sería integrar en un solo bloque las leyes de competencia y comercio justo, en base a una comprensión de la naturaleza de la competencia más adecuada que la que las autoridades antimonopolio y los economistas de la organización industrial han desarrollado a lo largo del siglo.

3.4. El Gobierno como complementador de los mercados

Durante gran parte de este siglo la gente ha pedido al gobierno que gaste e intervenga más. Consiguientemente el gasto del gobierno en relación al PIB ha tenido que subir (figura 6). Las políticas del Consenso Washington se basaban en el rechazo del papel activista del estado y en la promoción de un estado minimalista y no intervencionista. La premisa implícita era que los gobiernos son peores que los mercados. Por consiguiente cuanto menos estado mejor estado.

Es verdad que los estados se implican a menudo en demasiadas cosas y de manera poco focalizada. Esta falta de focalización reduce la eficiencia. Conseguir que el gobierno se centre en las cuestiones fundamentales –políticas económicas, educación básica, salud, carreteras, ley y orden, protección medioambiental- es un paso crítico. Pero focalizarse en lo fundamental en absoluto equivale a recetar un gobierno minimalista. El estado tiene un rol importante que jugar en la producción de regulaciones apropiadas, la protección y el bienestar social. La discusión no debería ser si el estado debe implicarse, sino cómo debe implicarse. La cuestión central no sería así el tamaño del gobierno, sino las actividades y métodos del gobierno. Los países con economías exitosas tienen gobiernos implicados en una amplia gama de actividades.

Figura 6. Gasto gubernamental en países seleccionados (como porcentaje del PIB)



Nota: Datos procedentes del FMI *Government Financial Statistics*

Durante varias de las décadas pasadas, hemos dispuesto de un marco dinámico que permitía tratar el tema del rol del estado: el reconocimiento de que los mercados pueden producir resultados que no siempre son eficientes –sin considerar ahora las distribuciones socialmente aceptables- condujo a la aproximación de los "fallos del mercado" [(27)]. Se formularon una serie bien definida de fallos del mercado, asociados con externalidades y bienes públicos, que justificaban la intervención gubernamental. Esta lista de fallos del mercado se fue expandiendo subsiguientemente para incluir la información imperfecta y los mercados incompletos. No obstante, la aproximación de los fallos del mercado continuaba centrándose en la división de sectores y actividades entre los que deberían corresponder al gobierno y los que deberían permanecer en manos del sector privado. Recientemente, ha habido un reconocimiento creciente de que el gobierno y el sector privado se encuentran mucho más íntimamente entrelazados. El gobierno debería servir como complemento de los mercados, emprendiendo acciones que hagan que los mercados funcionen mejor y corrigiendo los fallos del mercado. En algunos casos el gobierno se ha mostrado como un catalizador efectivo –sus acciones han ayudado a resolver el problema de la escasez de oferta de innovación (social), por ejemplo-. Pero, una vez que ha desempeñado su rol catalítico, el estado debe retirarse [(28)].

No puedo exponer todas las áreas en que el gobierno podría servir como un complementador importante de los mercados. Me referiré brevemente sólo a dos: la construcción de capital humano y la transferencia de tecnología.

. Construyendo capital humano

El papel del capital humano en el crecimiento económico viene siendo apreciado desde hace tiempo. Por ejemplo, los beneficios derivados de un año adicional de educación en los Estados Unidos han sido estimados en 5-15 por ciento (Willis, 1986; Kane y Rouse, 1995; Anshenfelter y Krueger, 1994). La tasa de retorno es todavía más alta en los países en desarrollo: 24 por ciento para la educación primaria en Africa Subsahariana, por ejemplo, y un promedio del 23 por ciento para la educación primaria en todos los países de renta baja (Psachgaropoulos, 1994). La contabilidad del crecimiento también atribuye una porción substancial del crecimiento producido en los países en

desarrollo a la acumulación de capital humano [29]. Las economías del Este Asiático, por ejemplo, enfatizaron el rol del gobierno en la provisión de educación universal, lo que constituía una parte necesaria de su rápida transición desde una economía agraria a otra industrial.

Dejado a sí mismo, el mercado tenderá a infraproveer capital humano. Es muy difícil tomar prestado con la garantía de las ganancias futuras, pues el capital humano no puede ser colateralizado. Estas dificultades resultan especialmente severas para las familias más pobres. Los gobiernos tienen que jugar entonces un papel importante en la provisión de educación pública, haciendo la educación más soportable y fortaleciendo el acceso a los fondos.

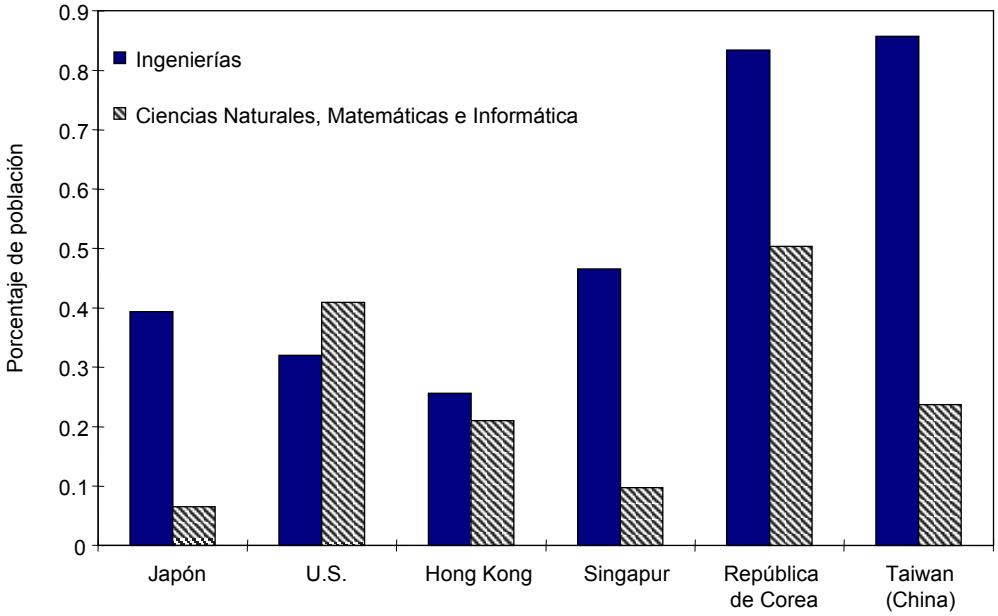
. Transfiriendo tecnología

Estudios sobre los retornos de la investigación y el desarrollo (I+D) en los países desarrollados han hallado consistentemente retornos individuales del 20-30 por ciento y retornos sociales del 50 por ciento o mayores –que exceden de lejos los retornos de la educación (Nadiri 1993)-. La contabilidad del crecimiento generalmente atribuye la mayoría de los incrementos registrados en la renta per capita al mejoramiento del factor de productividad total –el análisis pionero de Solow (1957) atribuyó 87'5 por 100 del incremento del producto de la hora/hombre entre 1909 y 1949 al cambio técnico-. En base a una función de producción Cobb-Douglas estándar, la renta per capita de la República de Corea en 1990 habría sido sólo de 2.041 US$ (en dólares internacionales de 1985) si se hubiera apoyado sólo en la acumulación de capital, mucho más baja que la renta per capita de ese año que fue de 6.665 US$. La diferencia procede del incremento de la cantidad de producto por unidad de insumo, lo que se debe en parte al mejoramiento de la tecnología [30].

Dejado a sí mismo, el mercado subprovee tecnología. Igual que las inversiones en educación, las inversiones en tecnología no pueden ser utilizadas como colaterales. Las inversiones en I+D son también considerablemente más arriesgadas que otros tipos de inversión y hay muchas más asimetrías de información que pueden impedir el funcionamiento efectivo de los mercados [31]. La tecnología tiene también enormes externalidades positivas que el mercado no premia. En realidad, en ciertos aspectos, el conocimiento es como un bien público clásico. Los beneficios derivados para la sociedad de un aumento de la inversión en tecnología sobrepasan de lejos los beneficios obtenidos por los empresarios individuales. Como Thomas Jefferson dijo, las ideas son como una candela que puede usarse para alumbrar otras sin disminuir la llama original. Sin la acción del gobierno habrá demasiada poca inversión en la producción y adaptación de nuevas tecnologías.

Para la mayoría de los países que no se encuentran en la frontera tecnológica, los beneficios asociados con la facilitación de la transferencia de tecnología son mucho mayores que los derivados de la inversión en investigación y desarrollo originarios. Las políticas para facilitar la transferencia de tecnología constituyen, pues, la clave del desarrollo. Un aspecto de estas políticas es la inversión en capital humano, especialmente en educación terciaria. El financiamiento de la Universidad está justificado no porque incremente el capital humano de individuos particulares sino en razón de las mayores externalidades que provienen de capacitar a la economía para la importación de ideas. Desde luego, las tasas de desempleo de los graduados universitarios son altas en muchos países en desarrollo, y muchos graduados universitarios tienen empleos improductivos en el servicio civil. Estos países han sobredimensionado probablemente la educación en las artes liberales [32]. En cambio, la República de Corea y Taiwan han reducido la brecha de productividad que los separa de los países más avanzados a través del entrenamiento de científicos e ingenieros (figura 7).

Figura 7. Estudiantes de nivel terciario en el campo técnico (porcentaje sobre la población)



Fuente: UNESCO, *Statistical Yearbook 1995*; Gobierno de Taiwan, *Taiwan Statistical Yearbook, 1994*, Ministry of Education (Singapore)

Otra política que puede promover la transferencia de tecnología es la inversión extranjera directa. Singapur, por ejemplo, fue capaz de asimilar rápidamente el conocimiento que venía con sus grandes flujos de inversión extranjera directa.

Las políticas adoptadas por los líderes tecnológicos también importan. Puede surgir una tensión entre los incentivos para producir conocimientos y los beneficios de su mayor diseminación. Recientemente se han expresado inquietudes acerca de si el equilibrio alcanzado en los países industriales –a menudo bajo la presión de grupos de intereses especiales- relega la diseminación. Las consecuencias pueden ralentizar el ritmo general de innovación y afectar adversamente a los estándares de vida tanto de los países ricos como de los pobres [(33)].

3.5. Haciendo más efectivos a los gobiernos

¿Cómo pueden diseñarse políticas que incrementen la productividad de la economía? De nuevo, los fines no deben confundirse con los medios. Los elementos acentuados por el Consenso Washington pueden haber sido medios razonables para tratar la serie de problemas que enfrentaban las economías latinoamericanas en los 80, pero pueden no ser los elementos únicos, o ni siquiera los centrales, para formular políticas que enfrenten problemas en otras circunstancias.

Parte de la estrategia para una economía más productiva consiste en perfilar el rol apropiado para el gobierno, identificando, por ejemplo, las maneras en que el gobierno puede resultar más efectivo para complementar a los mercados. Quiero volver ahora a otro elemento esencial de la política pública, principalmente, cómo podemos conseguir que los gobiernos sean más efectivos en el cumplimiento de cualquier tarea que puedan emprender.

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997* muestra que un estado efectivo es vital para el desarrollo (Banco Mundial 1997c). Utilizando datos de 94 países a lo largo de tres décadas, el estudio muestra que no son sólo las políticas económicas y el capital humano sino la calidad de las instituciones de un país lo que determina los resultados económicos. Las instituciones determinan, en efecto, el entorno en que operan los mercados. Un entorno institucional débil permite mayor arbitrariedad por parte de las agencias estatales y los funcionarios públicos.

Dados puntos de partida diferentes, debidos a historias únicas, culturas y factores sociales específicos ¿cómo puede el estado devenir efectivo? Parte de la respuesta es que el estado debería ajustar sus roles a sus capacidades. Lo que el gobierno hace y cómo lo hace debería reflejar las capacidades del gobierno –y también las del sector privado-. Los países de baja renta tienen a menudo mercados débiles e instituciones gubernamentales todavía más débiles. Es especialmente importante, por consiguiente, que se centren en cómo pueden complementar los mercados del modo más efectivo.

Pero la capacidad actualmente disponible no es el destino. Los estados pueden mejorar sus capacidades fortaleciendo sus instituciones. Esto significa no sólo construir capacidades administrativas o técnicas sino instituir reglas y normas que provean a los funcionarios de los incentivos para actuar en interés de la colectividad restringiendo a la vez la acción arbitraria y la corrupción. Un poder judicial independiente, frenos y contrapesos institucionales a través de la división de poderes, y una supervisión efectiva, pueden restringir la acción arbitraria del estado y la corrupción. Salarios competitivos para los funcionarios públicos pueden atraer gente más preparada e incrementar el profesionalismo y la integridad.

Quizás algunos de los más prometedores y menos explorados caminos para mejorar el funcionamiento del gobierno consistan en la utilización de mecanismos de mercado y de cuasimercado. Hay diversas vías para que el gobierno pueda hacer esto:

- puede usar licitaciones tanto para comprar bienes y servicios como para asignar recursos públicos
- puede contratar con agentes externos buena parte de la actividad gubernamental
- puede usar contratos de desempeño, incluso en los casos en que la contratación externa no parece factible o deseable
- puede diseñar arreglos que hagan usar la información de mercado. Por ejemplo, puede apoyarse en los juicios del mercado sobre la calidad de sus compras; puede utilizar la información sobre las tasas de interés pagadas a la deuda subordinada de los bancos para precisar la prima de riesgo para la seguridad de los depósitos.

Al mismo tiempo, los gobiernos son más efectivos cuando responden a las necesidades e intereses de los ciudadanos procurándoles sentido de pertenencia y de implicación en las políticas. Michael Bruno ha enfatizado la importancia de la construcción de consensos para terminar con la inflación. La razón debería ser obvia: si los trabajadores creen que no serán más justamente tratados, pueden imponer salarios inflacionarios y otras demandas, haciendo que la resolución de las presiones inflacionarias sean casi imposibles (ver Bruno 1993).

A nivel microeconómico, las agencias de ayuda de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales han venido experimentado con diversas vías para la provisión de apoyo descentralizado y estimulando la participación comunitaria en la selección, diseño e implementación de proyectos. Investigaciones recientes apoyan esta aproximación: un estudio de Isham, Narayan y Pritchett (1995) encontró que la tasa de éxito de los proyectos de agua rurales que implicaban participación era substancialmente más alta en relación a los que no la implicaban. No se trata sólo de que la información localizada sea puesta a disposición de modo más efectivo, sino también de que el compromiso con el proyecto proporcione un apoyo a más largo plazo (o un sentido de "propiedad" en lenguaje popular) que será necesario para su sostenibilidad.

IV. Ampliando las metas del desarrollo

El Consenso Washington abogó por el uso de una pequeña serie de instrumentos (que incluían la estabilidad macroeconómica, la liberalización comercial y las privatizaciones) para alcanzar una meta relativamente estrecha: el crecimiento económico. El post-Washington Consenso reconoce tanto que necesitamos una serie más amplia de instrumentos como que nuestras metas de desarrollo son mucho más amplias. Pretendemos incrementos en los estándares de vida –comprensivo de una educación y salud mejoradas- y no sólo incrementos en la medida del PIB. Perseguimos desarrollo sostenible, que

incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un medio ambiente saludable. Buscamos desarrollo equitativo que asegure que todos los grupos de la sociedad, y no sólo los de arriba, disfrutan los frutos del desarrollo. Y perseguimos desarrollo democrático, para que todos los ciudadanos participen por multitud de vías en las decisiones que afectan a sus vidas.

El conocimiento no se ha mantenido a la altura de esta proliferación de metas. Comenzamos recién a entender las interrelaciones entre democratización, iniquidad, protección ambiental y crecimiento. Lo que sabemos levanta la promesa de desarrollar estrategias complementarias que nos muevan hacia la realización de todos aquellos objetivos. Pero tenemos que reconocer que no todas las políticas contribuirán a todos los objetivos. Muchas políticas implican equilibrios difíciles entre objetivos en conflicto. Es importante reconocer este dato y hacer opciones sobre prioridades. Concentrarse solamente en políticas en que todos ganan de todo puede conducir a los formuladores de políticas a ignorar decisiones importantes sobre las políticas en que unos ganan y otros pierden.

. Alcanzando múltiples metas mediante el mejoramiento de la educación

Promover capital humanos es el ejemplo de una política que puede ayudar a promover el desarrollo económico, la equidad, la participación y la democracia. En el Este Asiático la educación universal creó una sociedad más igualitaria, facilitando la estabilidad política, que es una condición para el desarrollo económico exitoso a largo plazo. La educación –especialmente del tipo que enfatiza el pensamiento crítico y científico- pueden ayudar también a formar a los ciudadanos para participar más efectiva e inteligentemente en las decisiones públicas.

. Alcanzando múltiples metas a través de la implementación conjunta de la política medioambiental

Para minimizar el cambio climático global, las naciones del mundo necesitan reducir la producción de gases de efecto invernadero, especialmente de dióxido de carbono que se produce principalmente por combustión. La reducción de las emisiones de carbono constituye verdaderamente un problema global. A diferencia de la polución atmosférica (asociada con el dióxido sulfúrico o dióxido nitrogénico), que principalmente afecta al país contaminador, todas las emisiones de carbono entran en la atmósfera, produciendo consecuencias globales que afectan al conjunto del planeta.

La estrategia de implementación conjunta da a los países industrializados (o a sus empresas) la oportunidad para la reducción de emisiones que de otro modo no hubieran emprendido. Puede constituir un primer paso factible hacia el diseño de sistemas eficientes de reducción de emisiones porque requiere compromisos sólo por parte de los países industrializados. No implica por tanto resolver las grandes cuestiones distributivas incluidas tanto en los sistemas de licencias comercializables como en la asunción de obligaciones por parte de los países en desarrollo.

La premisa de la implementación conjunta es que el coste marginal de la reducción de carbono puede diferir marcadamente entre países. Como los países en desarrollo son por lo general menos eficientes que los industrializados en el uso de la energía, el coste marginal de la reducción de carbono en los países en desarrollo puede ser substancialmente menor que en los países industrializados. El Banco Mundial se ha ofrecido para establecer un fondo de inversión especializado que permitiría que los países y empresas que necesiten reducir sus emisiones pudieran invertir en proyectos de reducción de carbono en los países en desarrollo. Este plan ofrecería a los países en desarrollo flujos de inversión incrementados y transferencia de tecnología proambiental. Estos proyectos podrían contribuir probablemente a reducir el daño medioambiental causado por el aire contaminado. La implementación conjunta permite a los países industrializados reducir las emisiones de carbono a costo más bajo. Esta estrategia también beneficia a los países en desarrollo en la medida que mejora el medio ambiente global.

. Reconociendo los equilibrios implicados por la inversión en tecnología

Un ejemplo importante de un equilibrio o intercambio potencial entre objetivos viene constituido por la inversión en tecnología. He expuesto antes la manera en que la inversión en educación técnica terciaria promueve la transferencia de tecnología y por lo tanto el crecimiento económico. Los

beneficiarios directos de estas inversiones, sin embargo, son casi inevitablemente los que ya tienen un nivel de bienestar por encima de la media. El resultado es un probable incremento de la desigualdad.

La transferencia de tecnología puede incrementar también la desigualdad. A pesar de que algunas innovaciones benefician a los que están peor, gran parte del progreso tecnológico eleva la productividad marginal de quienes ya son más productivos. Incluso cuando no es así, el coste de oportunidad de la inversión pública en tecnología podría ser cargado a la inversión en programas de lucha contra la pobreza. Aumentando el producto, sin embargo, estas inversiones pueden beneficiar al conjunto de la sociedad. Este efecto potencial no es, sin embargo, necesariamente rápido ni de alcance universal.

. Reconociendo los equilibrios entre proteger el medio ambiente e incrementar la participación

Un segundo ejemplo de estas compensaciones o equilibrios entre objetivos viene representado por la elección entre objetivos medioambientales y participación. La participación es esencial. No es, sin embargo, un sustituto del conocimiento experto. Diversos estudios han demostrado, por ejemplo, que las visiones populares sobre el rango de los diversos riesgos para la salud ambiental no guardan correlación con la evidencia científica (Agencia de Protección Medioambiental de los Estados Unidos, 1987; Slovic, Layman y Flyann, 1993). Al formular y poner en práctica políticas medioambientales ¿pretendemos que la gente se sienta mejor acerca del medio ambiente o queremos reducir los azares reales para la salud medioambiental? Aquí se da un equilibrio delicado, pero por lo menos una mayor diseminación del conocimiento puede resultar en una participación más efectiva en la formulación de políticas más efectivas.

V. Observaciones para concluir

La meta del Consenso Washington fue proveer una fórmula para la creación de un sector privado vibrante y para estimular el crecimiento económico. Vistas en retrospectiva, sus recomendaciones políticas registran mucha aversión al riesgo. De hecho se basaron en el deseo de evitar los peores desastres. A pesar de que el Consenso Washington procuró algunos de los fundamentos para el buen funcionamiento de los mercados, lo hizo de modo incompleto y en algunos casos induciendo a errores.

El proyecto del Banco Mundial sobre el milagro del Este Asiático constituyó un cambio brusco de dirección en las discusiones sobre desarrollo. Demostró que el asombroso éxito de las economías del Este Asiático dependía de mucho más que de las simples estabilización macroeconómica y las privatizaciones. Sin un sistema financiero robusto –en cuya creación y mantenimiento juega el gobierno un papel muy importante- resulta muy difícil movilizar el ahorro o asignar eficientemente el capital. A no ser que la economía sea de verdadera competencia, los beneficios del libre comercio y de la privatización serán disipados en la captura de rentas, y no dirigidos a la creación de riqueza. Y si la inversión pública en capital humano y transferencia de tecnología es insuficiente, el mercado por sí solo no llenará la brecha.

Muchas de estas ideas –y otras más que no he tenido tiempo de discutir- constituyen la base de lo que veo como un consenso emergente, un consenso post-Washington. Un principio que emerge de estas ideas es que, sea de donde fuere, el nuevo consenso no puede ya basarse en Washington. Si las políticas han de ser sostenibles, los países en desarrollo tienen que reivindicar su propiedad sobre las mismas. Es relativamente más fácil monitorear y establecer condiciones para las tasas de inflación y el déficit por cuenta corriente. Hacer lo mismo para la regulación del sector financiero o para la política de competencia no es ni factible ni deseable.

Un segundo principio del consenso emergente es que debemos invocar un mayor grado de humildad y reconocer que no tenemos todas las respuestas. La investigación y discusión continuada no sólo entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sino en todo el mundo resulta esencial si queremos entender mejor cómo alcanzar nuestras muchas metas.

Notas

1. La crisis tiene, ciertamente, muchas otras dimensiones. Políticas de cambio equivocadas y el potencial de inestabilidad política son otros temas significativo que discuto más extensamente en Stiglitz (1988).
2. Argentina, por ejemplo, tuvo un déficit superior al 5 por 100 en 1982 y del 7 por 100 en 1983. El déficit presupuestario de Colombia fue superior al 4 por 100 desde 1982 a 1984. El déficit de Brasil se incrementó del 11 por 100 en 1985 al 16 por 100 en 1989 (Banco Mundial, 1997d).
3. Véase Vickers y Yarrow (1988) para una discusión más completa de la privatización, la competencia de mercado y los incentivos.
4. Estas cuestiones emergieron en la gestión de la economía norteamericana. A pesar de que muchas investigaciones mostraban que los Estados Unidos podían operar con niveles más bajos de desempleo sin una aceleración de la inflación, informes de algunas instituciones internacionales, utilizando modelos supersimplificados de la economía estadounidense, recomendaron políticas monetarias más estrictas. De haber seguido esta recomendación, se hubiera diluido la notable expansión económica y la baja tasa de desempleo resultante que ha incorporado a los grupos marginados en la fuerza de trabajo, reducido la pobreza y contribuido substancialmente a la reducción del gasto del bienestar (véase el Capítulo 2 del *Economic Report of the President* 1997).
5. Como el nivel y la variabilidad de la inflación están correlacionados, Fisher encontró gran dificultad en desenmarañar sus efectos separados en cualquier nivel/varianza de inflación. Este punto tiene gran generalidad: cualquier estudio de las consecuencias de la inflación probablemente recogerá también los costes asociados con la variabilidad de la inflación.
La fuerza de no linealidad en las relaciones entre la inflación y el bienestar social se ha aclarado desde los resultados de la investigación conducida por el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos. A pesar de los esfuerzos de sus economistas de primera fila –algunos de ellos trabajando a tiempo completo sobre los costes de la inflación- la Reserva Federal no ha podido encontrar hasta hoy evidencias definitivas sobre los costes de la inflación en los Estados Unidos. Pero si tuvieran éxito en su propósito, probarían sólo que la persecución de los datos funciona, no que la inflación sea costosa.
6. Véase Stiglitz (1997c) donde se discute la evidencia para los Estados Unidos. Investigaciones tentativas en el Banco Mundial discutidas en Stiglitz (1997a) extienden los resultados a otros países, incluyendo Australia, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Brasil. México fue el único país con información adecuada para la verificación donde la curva de Phillips resultó convexa.
7. Algunos han argumentado que los bancos centrales deberían tener por exclusivo mandato el mantenimiento de la estabilidad de los precios. Esta perspectiva ha sido introducida en los programas del Fondo Monetario Internacional en economías tales como la República de Corea *que no tiene tradición alguna de problemas inflacionarios*. No hay evidencia de que tales constricciones (ya incorporadas a la legislación o a compromisos formales de metas legislativas) mejoren el desempeño económico real medido en términos de crecimiento (véase Alesina y Summers, 1993). Tales resultados son consistentes con la evidencia empírica originaria concerniente a los efectos reales de la inflación. Más importante todavía, estas cuestiones envuelven juicios políticos fundamentales, valores y equilibrios, además de experticia técnica. Por ejemplo, yo mismo, como otros miembros del equipo económico de la Administración Clinton, me he opuesto fuertemente a las propuestas de modificar la carta de la Reserva Federal dirigidas a hacer de la estabilidad de precios su primer y único mandato.
8. La literatura teórica sobre la equivalencia ricardiana (Barro, 1974) critica el punto de vista de que el déficit por sí solo tenga efectos económicos significativos. El Consenso Washington no se basó en modelos que explícitamente enfrentaran la cuestión de la equivalencia ricardiana.
9. Easterly y Fischer (1990) resumen el análisis de los efectos macroeconómicos de los déficits presupuestarios.
10. Utilizo los términos *óptimo* y *sostenible* de manera suelta. En este contexto, "sostenible" no significa necesariamente "sostenido" indefinidamente a un alto nivel. Mas bien se refiere a situaciones

tales como cuando déficits considerables son utilizados para estimular la economía en una situación de revés que se espera sea de corta duración. "Óptimo" ha de definirse en relación a objetivos claramente articulados tales como el de maximización en una función de bienestar social intertemporal. Hay circunstancias y funciones sociales razonables que producen valores marcadamente diferentes para los niveles de déficit óptimo del momento –uno no puede asegurar el nivel de déficit óptimo sin conocer ambos factores-. La misma observación es aplicable a la discusión que sigue sobre el nivel de déficit óptimo en la cuenta corriente.

11. El déficit por cuenta corriente es una variable endógena. Apreciar si es demasiado alto depende de la fuente de su tamaño. Si, por ejemplo, la causa se encuentra en políticas de cambio equivocadas, será evidentemente demasiado alto.

12. Las políticas macro gubernamentales tradicionales se centran en agregados tales como los flujos de capital y los déficits presupuestarios y no tratan directamente con estas cuestiones. Si la madurez de la estructura del endeudamiento externo conduce a riesgos significativos, otras restricciones de capital o intervenciones pueden resultar necesarias.

13. Hay otros canales por los que los reveses económicos conducen a un legado adverso a largo plazo: la atracción de capital humano ha sido enfatizada, por ejemplo, en la literatura sobre el efecto histérico y puede ser un factor en los sostenidos niveles de alto desempleo en Europa (ver Blanchard y Summers, 1986). Como desarrollo en la sección siguiente, los reveses económicos, cuando son suficientemente severos, pueden socavar la fuerza del sistema financiero.

14. Durante la gran depresión, la caída de los precios combinada con los pagos de intereses fijos redujo la tesorería neta de las empresas, erosionando su valor neto, y disminuyendo su inversión y debilitando con todo ello la economía. Como resultado, estos modelos algunas veces son llamados modelos deflación-deuda. Ver Greenwald y Stiglitz (1988, 1993a, 1993b).

15. La expresión eficiencia paretiana constreñida significa que hay (en principio) intervenciones gubernamentales que pueden beneficiar a cierta gente sin empeorar a nadie, que respetan las imperfecciones de información y la incompletud de los mercados –y más generalmente- los costes de compensar estas imperfecciones.

16. Para una discusión detallada del papel de estas protecciones como una parte de la arquitectura básica del capitalismo moderno ver Greenwald y Stiglitz (1992).

17. Esto es algunas veces referido como el problema del azar moral.

18. Quienes apoyan estas políticas, aunque reconocen estos problemas, argumentan que un incremento *temporal* en la tasa de interés es necesario para restaurar la confianza y que en la medida en que las medidas sobre la tasa de interés son a corto plazo, poco daño puede resultar de las mismas. Si los incrementos en la tasa de interés restaurarán o deberían restaurar la confianza es tema que ha sido muy debatido. La evidencia de la experiencia reciente no es plenamente favorable. Tailandia e Indonesia han estado aplicando políticas de tasas de interés elevadas desde el verano de 1997.

19. Muchos análisis de la crisis de préstamos y ahorros en los Estados Unidos sitúan la culpa última en los cambios grandes e inesperados en los tipos de interés que empezaron a finales de los 70 bajo la presidencia de Paul Volcker en la Reserva Federal. Estos incrementos causaron el desplome del valor de sus activos, quedando muchos sin valor o con valor negativo. Los intentos de permitir a los préstamos y ahorros individuales la solución de sus propios problemas fracasaron, empeorando la eventual debacle.

20. Hay otra razón por la que el gobierno debería ser más sensible a los cambios en el tipo de interés que a los cambios en la tasa de cambio: mientras que los desencuentros de madurez tienen una lógica económica, no existe una justificación correspondiente para los desencuentros en la tasa de cambio. Existe un coste real asociado a obligar a las empresas a reducir los desencuentros de madurez. En contraste, los desencuentros en la tasa de cambio representan simplemente comportamientos especulativos. En la práctica, la política necesita mirar cuidadosamente a la situación en el país en crisis. Es posible que los desencuentros monetarios sean mucho más amplios que los de madurez, y

mientras que futuras acciones pueden dirigirse a corregir tales especulaciones y sus efectos sistémicos, la política actual debe tratar con las realidades de hoy.

21. La persistencia de los efectos inflacionarios de una devaluación plantea cuestiones sutiles. He argumentado anteriormente contra la teoría "precipicio" de la inflación. Se puede argumentar que un incremento en el nivel de precios asociado a una devaluación es incluso menos probable que de lugar a una inercia inflacionaria que otras fuentes de incremento de los precios, particularmente cuando pueda haber la percepción de que la tasa de cambio se ha sobrepasado.

22. Los defensores de la sustitución de importaciones destacan que durante ciertos períodos determinados países que han seguido políticas proteccionistas, como Brasil y Taiwan en los años 50, consiguieron un fuerte crecimiento económico.

23. Los efectos adversos asociados con el proteccionismo pueden proceder más de su impacto en la competencia y de la inducción de comportamientos de captura de renta. Estas fuerzas son tan poderosas que incluso cuando podría haber argumentos similarmente potentes para justificar intervenciones comerciales selectivas, la mayoría de los economistas contemplan la intervención en la política comercial con considerable escepticismo.

24. Los impactos a corto plazo en los déficits fueron, sin embargo, a menudo frecuentemente diferentes de los impactos a largo plazo. En los casos en que las empresas estatales estaban razonablemente bien gestionadas, los impactos a largo plazo podían ser despreciables o incluso negativos mientras que los impactos a corto plazo podían ser substanciales. En respuesta a ello, algunos gobiernos no permitieron la inclusión de las transacciones de capital en el presupuesto anual –una práctica contable consistente con el punto de vista de que tales reorganizaciones financieras del sector público pueden tener poco impacto en el comportamiento macro, o al menos efectos muy diferentes.

25. Esto puede ser pensado o como un movimiento hacia la curva de posibilidades de producción o como un cambio externo de dicha curva (un "mejoramiento tecnológico", en el que la curva ha embebido las constricciones institucionales que reflejan como la producción y la distribución están organizadas).

26. Lester Thurow ha notado que, "si la ley antidumping se aplicara a las empresas domésticas, dieciocho de cada veinte de las 500 mayores empresas de Fortune habrían sido halladas culpables de dumping en 1982" (Thurow, 1985, p. 359).

27. Ver Stiglitz (989) para una extensa discusión del rol del estado desde esta perspectiva.

28. El gobierno de los Estados Unidos, por ejemplo, estableció un sistema nacional de hipotecas de bajo coste que permitió el acceso al crédito hipotecario de millones de americanos. Pero hecho esto, puede que sea ya el momento de que este actividad regrese al sector privado.

29. Mankin, Romer y Weil (1992)

30. Aunque algunos estudios más recientes (Young, 1994, por ejemplo) han cuestionado la solidez de estos resultados y algunos ejercicios de contabilidad del crecimiento para los Estados Unidos sugieren poco aumento en el factor de productividad total durante el último cuarto de siglo, la observación de que los cambios en la tecnología han jugado un papel fundamental en el mejoramiento de los estándares de vida parece incontrovertible.

31. El innovador puede ser renuente a describir su innovación a un proveedor de capital, por temor a que le robe su idea; pero el proveedor de capital será renuente a proveer capital sin una adecuada información. Se necesita una estructura reguladora clara para proteger los derechos de propiedad, aunque se trata de una condición necesaria y no suficiente para resolver este tipo de problemas.

32. Puede darse también una ausencia de factores complementarios, tales como las condiciones requeridas para que se desarrollen nuevas empresas que utilicen estas habilidades.

33. El conocimiento es un insumo clave en la producción de conocimiento. Un incremento en el precio del conocimiento (como resultado de unos estándares de propiedad intelectual más estrictos) pueden consiguientemente reducir la producción de conocimiento. Inquieta también que una cantidad excesiva del gasto en investigación se dirija a tratar de convertir el "conocimiento común" en una forma que

pueda ser individualmente apropiada. Aunque en principio los estándares de "novedad" se han establecido para impedir esto, en la práctica la línea nunca resulta perfectamente clara, y regímenes de propiedad intelectual más estrictos tienen más probabilidad de producir "errores" de privatización del conocimiento público, creando así incentivos para el direccionamiento erróneo de las energías.

Referencias

AKERLOF, George, William DICKENS, and George PERRY. 1996. The Macroeconomics of Low Inflation. Brookings Papers on Economic Activity 1: 1–76.

ALESINA, Alberto, and Larry SUMMERS. 1993. Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. Journal of Money Credit and Banking 25(2) May.

Ashenfelter, Orley, and Alan Krueger. 1994. Estimates of Economic Returns to Schooling from a New Sample of Twins. American Economic Review (December).

BARRO, Robert. 1974. Are Government Bonds Net Wealth? Journal of Political Economy 81(6): 1095–1117.

____. 1997. Determinants of Economic Growth. Cambridge: MIT Press.

BLANCHARD, Olivier and Larry SUMMERS. 1986. Hysteresis and the European Unemployment Problem. In, NBER Macroeconomics Annual, Vol. 1, edited by Stanley Fischer. Cambridge: MIT Press.

BRUNO, Michael. 1993. Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus. Oxford: Clarendon Press.

BRUNO, Michael and William EASTERLY. 1996. Inflation and Growth: In Search of a Stable Relationship. Federal Reserve Bank of St. Louis Review; 78(3):139-46.

CAPRIO, Gerard. 1997. Safe and Sound Banking in Developing Countries: We're Not in Kansas Anymore. Research in Financial Services: Private and Public Policy 9: 79–97.

CAPRIO, Gerard, and Daniela KLINGEBIEL. 1996. Bank Insolvencies: Cross-Country Experience. World Bank Policy Research Working Paper 1620. Washington, DC: World Bank

____. 1997. Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking? In, Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, edited by Michael Bruno and Boris Pleskovic. Washington, DC: World Bank.

CAVES, Douglas, and Laurits CHRISTENSEN. 1980. The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads. Journal of Political Economy 88(5): 958–76.

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli, and Enrica DETRAGIACHE. 1997. The Determinants of Banking Crises: Evidence from Industrial and Developing Countries. World Bank Policy Research Working Paper 1828. Washington, DC: World Bank.

EASTERLY, William and Stanley FISCHER. 1990. The Economics of the Government Budget Constraint. World Bank Research Observer 5(2): 127-42. Washington DC: World Bank.

EASTERLY, William, Carlos RODRIGUEZ, and Klaus SCHMIDT-HEBBEL (eds.). 1994. Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance. Washington, DC: World Bank.

EDLIN, Aaron and Joseph E. STIGLITZ. 1995. Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies. American Economic Review 85(5): 1301–12.

FISCHER, Stanley. 1993. The Role of Macroeconomic Factors in Growth. Journal of Monetary Economics 32: 485–512.

GREENWALD, Bruce, and Joseph E. Stiglitz. 1986. Externalities in Markets with Imperfect Information and Incomplete Markets. Quarterly Journal of Economics 101 (May): 229–64.

____. 1988. Examining Alternative Macroeconomic Theories. Brookings Papers on Economic Activity 1: 207–70.

____. 1992. Information, Finance and Markets: The Architecture of Allocative Mechanisms. Industrial and Comporate Change, 1(1): 37–63.

____. 1993a. Financial Market Imperfections and Business Cycles. Quarterly Journal of Economics 108(1): 77–114.

____. 1993b. New and Old Keynesians. Journal of Economic Perspectives 7(1): 23–44.

ISHAM, Jonathan, Deepa NARAYAN, and Lant PRITCHETT. 1995. Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data, World Bank Economic Review, 9(2): 175-200. Washington DC: World Bank.

KANE, Thomas, and Cecilia ROUSE. 1995. Labor Market Returns to Two- and Four-Year College: Is a Credit a Credit and Do Degrees Matter? American Economic Review 85(3): 600–14.

MANKIW, N. Gregory, David ROMER, and David N. WEIL. 1992. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics, 107, 2 (May): 407-437.

NADIRI, Ishaq. 1993. Innovations and Technological Spillovers. NBER Working Paper 4423. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

PANNIER, Dominique (ed.). 1996. Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies. World Bank Technical Paper 323. Washington, DC: World Bank.

PRITCHETT, Lant. 1997. Patterns of Economic Growth: Hills, Plateaus, Mountains, Cliffs, and Plains. World Bank Policy Research Department, Washington, DC.

PSACHAROPOULOS, George. 1994. Returns to Investment in Education: A Global Update. World Development 22(9): 1325-1343.

REY, Patrick, and Joseph E. STIGLITZ. 1993. Short-term Contracts as a Monitoring Device. NBER Working Paper 4514. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

SAPPINGTON, David, and Joseph E. STIGLITZ. 1987. Privatization, Information and Incentives. Journal of Policy Analysis and Management 6(4): 567–82.

SHLEIFER, Andrei, and Robert VISHNY. 1989. Management Entrenchment: The Case of Manager-Specific Investments. Journal of Financial Economics 25(1): 123–39.

SLOVIC, Paul, Mark LAYMAN, and James FLYNN. 1993. Perceived Risk, Trust, and Nuclear Waste: Lessons from Yucca Mountain. In, Public Reactions to Nuclear Waste, edited by R. Dunlap, M. Kraft, and E. Rosa. Durham, NC: Duke University Press.

SOLOW, Robert. 1957. Technical Change and the Aggregate Production Function. Review of Economics and Statistics (August).

STIGLITZ, Joseph E. 1989. The Economic Role of the State: Efficiency and Effectiveness. In, The Economic Role of the State, edited by A. Heertje. London: Basil Blackwell and Bank Insinger de Beaufort NV.

____. 1993. The Role of the State in Financial Markets. In Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1993. Washington, DC: World Bank.

____. 1994a. Endogenous Growth and Cycles. In, Innovation in Technology, Industries, and Institution, edited by Y. Shionoya and M. Perlman. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.

____. 1994b. Whither Socialism? Cambridge, Mass.: MIT Press.

____. 1996. Some Lessons of the East Asian Miracle. World Bank Research Observer 11(2): 151–77.

____. 1997a. Central Banking in a Democratic Society. The Tinbergen Lecture.

____. 1997b. Dumping on Free Trade: The U.S. Import Trade Laws. Southern Economic Journal 64(2), 402-424.

____. 1997c. Reflections on the Natural Rate Hypothesis. Journal of Economic Perspectives 11(1): 3–10.

____. 1998. 'The Role of International Institutions in the Current Global Economy'. Speech to the Council on Foreign Relations in Chicago, February 27, 1998.

THUROW, Lester. 1985. The Zero-Sum Solution: Building a World-Class American Economy. New York: Simon and Schuster.

UNITED STATES COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. 1997. Economic Report of the President 1997. Washington, DC: Government Printing Office.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. 1987. Unfinished Business: A Comparative Assessment of Environmental Problems. Washington, DC: Government Printing Office.

VICKERS, John, and George YARROW. 1988. Privatization: An Economic Analysis. Cambridge: MIT Press.

WILLIAMSON, John. 1990. What Washington Means by Policy Reform. In, Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, edited by John Williamson. Washington, DC: Institute for International Economics.

WILLIS, Robert. 1986. Wage Determinants: A Survey and Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions. In, Handbook of Labor Economics Volume I, edited by Orley Ashenfelter and Richard Layard. Amsterdam: Elsevier Science Publishers/North-Holland.

WORLD BANK. 1993. The East Asian Miracle. New York: Oxford University Press.

____. 1997a. China 2020. Washington, DC.

____. 1997b. Global Economic Prospects and the Developing Countries. Washington, DC.

____. 1997c. World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press.

_____. 1997d. World Development Indicators 1997. Washington, DC.

YOUNG, Alwyn. 1994. The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience. Quarterly Journal of Economics 110 (August): 641-80.