

Nº 14, Junio 1999

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

Bernardo Kliksberg

Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado

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

Juan Carlos Lerda

La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal

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

Marco Aurélio Nogueira

Un Estado para la sociedad civil

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

Berhanu Mengistu y Wolfgang Pindur

Reformas en la gerencia del gasto público

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

Livia Barbosa

Meritocracia a la brasileña - ¿Qué es el desempeño en Brasil?

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

Ruth Felder y Andrea López

Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados.
La experiencia argentina

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

Tomás R. Villasante

Desde las experiencias españolas hacia un tercer sistema democrático

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



Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado *

Bernardo Kliksberg

I. La reapertura de la discusión

Los modelos convencionales de análisis de los problemas de América Latina, y de producción de políticas para superarlos, han demostrado serias limitaciones. Sus predicciones básicas han demostrado alta falibilidad. No han conducido a los escenarios esperados. La realidad los desmiente con alta frecuencia. A los errores repetidamente marcados de los modelos predominantes en los 60, se suma ahora una extensa lista de errores y desaciertos de los modelos difundidos desde los 80. Voces altamente respetadas dicen que la explicación del desarrollo y sus caminos, que tanto ha pesado en la región en los últimos años, debería ser profundamente reexaminada. Así señala Joseph Stiglitz (1998), ex Presidente del Consejo de Asesores Económicos del actual Presidente de USA: "Yo argumentaría que la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad". Se sugiere que es hora de volver a pensar. Si los modelos no funcionan las culpas no pueden asignarse a la realidad, y quejarse sobre ella. Los modelos deben sufrir revisiones integrales.

Se ha reabierto el debate sobre el desarrollo a nivel internacional en los últimos años bajo orientaciones no tradicionales. Los supuestos consensos están dejando de serlos bajo el peso de sus dificultades en los hechos concretos. Temas como la crisis de las economías del Sudeste Asiático, y la persistencia y tendencia al agravamiento de los problemas sociales de América Latina, han puesto en tela de juicio la validez efectiva de dichos consensos, y se hallan sometidos actualmente a impugnaciones desde múltiples direcciones.

En la nueva discusión abierta sobre el desarrollo, ha aparecido, como un tema central, el del papel de la equidad. Hay una verdadera explosión de investigaciones al respecto en el mundo desarrollado, se han constituido importantes bases de datos y hay un cuestionamiento activo de las visiones sobre el tema que dominaban el pensamiento económico en los 80. Ha llegado la hora de colocar esa discusión en el lugar donde debe estar en el debate latinoamericano. Si en algún lugar del planeta la discusión tiene la más alta relevancia, es en una región como esta, que todas las fuentes especializadas coinciden en identificar como la más iniquitativa del orbe, y con intensos procesos de empeoramiento continuo de la iniquidad. Los impactos negativos que se atribuye a esta situación son de gran magnitud y profundidad. Entre ellos, se asigna a la iniquidad un papel crucial en la continuidad de las altas magnitudes de pobreza que sigue acusando América Latina en los 90. Se ha estimado que el número de pobres en América Latina, cercano al 50% de la población, debería ser la mitad si la distribución de los ingresos fuera la que correspondería normalmente al nivel de desarrollo de la región ¹. Como ello no es así, y el coeficiente de Gini que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos ha empeorado fuertemente desde los 80, hay lo que se denomina un "exceso de pobreza" en la región, de amplísima dimensión.

Sin embargo, a pesar de ello, las discusiones sobre equidad y desarrollo no han formado parte de la corriente central del debate sobre políticas económicas de la América Latina de las últimas décadas. Con excepciones fecundas, las investigaciones al respecto han sido limitadas; la producción de trabajos científicos sobre el tema, reducida; y el debate público no ha profundizado la temática. En la tierra más desigual del mundo, la equidad parece no importar mayormente en la búsqueda de soluciones a los difíciles problemas económicos y sociales. Incluso, es posible advertir que algunos de los trabajos recientes más agudos sobre las dificultades de la región en este campo, han sido producidos fuera de ella, en el mundo desarrollado, donde América Latina es vista con frecuencia como el caso "antiejemplar" más relevante en

(*) Versión corregida del documento "Inequidad en América Latina. Un Tema Clave", presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

El autor agradece a Pedro Auger por su valiosa asistencia de investigación.

materia de efectos regresivos de la alta iniquidad. ¿Dónde buscar las causas de la marginación de un tema sin el cual no es posible entender las dificultades de la región para el desarrollo, ni llegar a formular propuestas realmente efectivas? Ello requerirá esfuerzos de investigación en sí mismos. Los efectos de esta marginación son visibles. La agenda pública de discusión carece de un análisis continuo y activo de una problemática que internacionalmente es percibida unánimemente como una clave imprescindible para entender los problemas de América Latina. Por otra parte, más allá de esa visión externa, lo real es que esta pauperización de la agenda ha limitado fuertemente la posibilidad de generar políticas alternativas que actúen sobre algunas de las causas centrales de dichos problemas.

Es hora de terminar con esta "gran ausencia" y reubicar la cuestión de la iniquidad en el centro de los esfuerzos por el desarrollo.

Ello no significará automáticamente respuestas claras al problema. Es de gran complejidad, y en cierto modo resume muchos procesos relevantes de todo el acontecer histórico. Pero ponerlo a foco permitirá formular interrogantes cruciales sobre su estructura y evolución, y construir un creciente fondo de ideas colectivo sobre cómo enfrentarlo.

Este trabajo se propone aportar algunos elementos a esta discusión impostergable, que, sobre todo, puedan estimular esfuerzos colectivos hacia su profundización. Para ello, aborda diversos momentos de análisis sucesivos. En primer lugar, se reconstruyen líneas generales de la discusión internacional actual sobre iniquidad y crecimiento. Luego, se revisan diferentes efectos "virtuosos" del mejoramiento de la equidad sobre el desarrollo. Con apoyo en los elementos conceptuales anteriores, se examina el cuadro que muestra América Latina en materia de desigualdad. A posteriori, se refieren algunas dinámicas de funcionamiento de la iniquidad en la región. Finalmente, se examinan algunas respuestas posibles ante la problemática planteada.

II. Cambio de rumbos en el análisis de la iniquidad

La ciencia económica convencional de alta difusión y peso en América Latina, ha hipotetizado que la desigualdad constituye un rasgo característico de los procesos de modernización y crecimiento, y en algunas de sus versiones, que los impulsa y favorece, al posibilitar la acumulación de ahorro que se transformará en inversión. Asimismo, ha sugerido que las desigualdades, funcionales para el desarrollo, tenderían luego a corregirse. Para Kaldor (1978), es imprescindible para el crecimiento una acumulación importante previa de ahorro. Si el ingreso se concentra en un segmento limitado de la población con alta propensión a consumir, que serían los ricos, ello favorecerá esta acumulación y el crecimiento. Kaldor supone que las utilidades son una fuente importante de generación de ahorro, y los salarios, en cambio, una fuente muy limitada. Kuznets (1970) indica que habría una tendencia secular en las sociedades desarrolladas, a que la población emigre del sector agrícola, caracterizado por baja desigualdad y bajos ingresos promedios, hacia el sector industrial, donde el ingreso promedio es más alto pero también la desigualdad. En los estadios iniciales del desarrollo ascenderían, por tanto, el ingreso y la desigualdad. En estadios posteriores seguiría ascendiendo el crecimiento, pero se reducirá la desigualdad. Robinson (1976) observó que este planteo ha adquirido la fuerza de una "ley económica". Sin embargo, en el caso de Kuznets no hay esa aspiración de "ley económica". El mismo puntualiza las serias restricciones de su base de datos de partida, y de las posibles generalizaciones de estos enunciados. Sus trabajos estuvieron basados en información histórica de sólo tres países: USA, Inglaterra y Alemania, que comprendía la primera mitad del siglo XIX para las etapas iniciales, y datos de antes y después de la primera guerra mundial para las posteriores. Dice al respecto: "Al concluir este estudio somos perfectamente conscientes de la poca información fidedigna que el mismo contiene. Quizás sólo un 5% de su contenido se funda en la experiencia, siendo el resto, mera especulación". Previene: "Es peligroso utilizar simples analogías; no podemos afirmar que puesto que la desigual distribución de la renta condujo en el pasado, en Europa Occidental, a la acumulación de los ahorros necesarios para formar los primeros capitales, para asegurar el mismo resultado en los países subdesarrollados es preciso, por lo tanto, mantener e incluso acentuar, la

desigualdad en la distribución de la renta". Y señala al respecto, entre otras reservas: "Es muy posible que los grupos que perciben rentas superiores en algunos de los países hoy subdesarrollados, presenten una propensión de consumo mucho mayor y una propensión al ahorro mucho menor, que las que presentaban los mismos grupos de renta en los países hoy desarrollados, durante sus primeras fases de crecimiento". Sin embargo, a pesar de sus reservas, la denominada curva de Kuznets, la U invertida, donde en las primeras etapas hay desigualdad que luego va desapareciendo, se ha estado utilizando ampliamente como base de los razonamientos en este campo.

Adelmann y Robinson (1988) señalan al respecto, en una revisión de la literatura relativa al tema, que "Se argumenta que la desigualdad es necesaria para la acumulación y, por consiguiente, contiene las raíces de eventuales incrementos en el ingreso de cada uno".

La visión de la iniquidad como necesaria y constituyente, crea fuertes actitudes de base contrarias a los razonamientos que pudieran considerarse de carácter "redistributivo". Estarían afectando la formación de capital, base del despegue económico, al asignar recursos a metas de productividad inferior. Fields (1989) indica que las transferencias de los ricos a los pobres reducirían la acumulación de capital y disminuirían el crecimiento en algunos modelos.

Una oleada de investigaciones de los últimos años ha echado por tierra la visión reseñada. Por un lado, han resaltado la fuerte vulnerabilidad de los datos que le sirven de sustentación. Así, Deininger y Squire (1996) señalan: "Casi todas las investigaciones empíricas de la curva de Kuznets, desde Ahluwalia (1976) hasta Anand y Kanbur (1993), están basadas en data recogida por Jain (1975) que, a pesar de un número relativamente grande de observaciones (405), contiene sólo un modesto número (61) de puntos de información que satisfagan standards mínimos".

Por otra parte, las nuevas investigaciones han construido amplias bases de datos que han permitido verificar, en la realidad, funcionamientos muy diferentes a los hipotetizados. La desigualdad inicial no favorece sino, por el contrario, traba el crecimiento. Deininger y Squire, por ejemplo, han comprobado que una desigualdad inicial alta en un activo crucial como la tierra, puede ser determinante en que se produzcan crecimientos deficientes. Según sus estudios, observando la evolución entre 1960 y 1992, de 15 países en desarrollo con alta desigualdad inicial en la distribución de la tierra (un coeficiente Gini superior a 70), 13 de ellos no lograron obtener un crecimiento mayor al 2,5% en el período. Asimismo, la persistencia de la desigualdad perjudica por múltiples conductos el crecimiento. Después de revisar detalladas correlaciones econométricas, Birdsall, Ross y Sabot (1995) señalan: "Contrariamente a la sabiduría convencional, la evidencia sugiere que en América Latina, la asociación entre un crecimiento lento y una elevada desigualdad, se debe en parte al hecho de que esa elevada desigualdad puede constituir en sí misma un obstáculo para el crecimiento". En la misma dirección, Benabou (1996) lista y analiza 23 estudios de campo realizados en los últimos años (20 de ellos de 1992 en adelante), con análisis comparados entre países que concluyen consistentemente en que la desigualdad es lesiva para el crecimiento e identifican diversos efectos negativos de la misma en el desarrollo. Persson y Tabellini (1994), luego de desarrollar un amplio modelo de simulación al respecto, indican que su descubrimiento central es "que la desigualdad está negativamente relacionada con el crecimiento subsiguiente". Clarke (1992) desenvuelve otro modelo con extensa data de campo que le lleva a concluir que "la evidencia empírica fundamenta la aserción que la iniquidad inicial está negativamente correlacionada con el crecimiento de largo plazo".

Tampoco tiene ninguna verificación la hipótesis de la nivelación en etapas posteriores. En numerosas sociedades la conformación de importantes desigualdades iniciales, y su persistencia, parecen actuar en dirección opuesta. Generan circuitos de incremento de la desigualdad.

La investigación empírica reciente tiende, en cambio, a indicar correlaciones de sentido inverso. Niveles de equidad significativos se hallan en la base de algunos de los procesos económicos más exitosos y sostenidos de los últimos 50 años, como ha sido el caso del Japón, Canadá, los países nórdicos, países del sudeste asiático, países de Europa Occidental, y otros. Destaca al respecto Stiglitz (1996): "Hay relaciones

positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento".

Las relaciones virtuosas entre equidad y crecimiento no son mágicas. Además de las poderosas indicaciones a su favor que la equidad tiene desde el marco de la religión, de la ética, y del ideario básico de la civilización occidental, hay una serie de funcionalidades concretas, que hacen que favorezca el crecimiento.

Diversas investigaciones recientes las han identificado en múltiples campos. Han partido desde la perspectiva opuesta a la que generó el pensamiento que giraba en torno a la curva de Kuznets. Es típica de ellas, por ejemplo, el caso de la de Persson y Tabellini. Resumiendo su enfoque, explican: "El trabajo sobre la curva de Kuznets tenía que ver con la cuestión de cómo el nivel de ingreso afecta la distribución de los ingresos, mientras que nuestro trabajo en cambio aborda la cuestión de cómo la distribución de los ingresos afecta los cambios en el ingreso".

Al examinar los impactos de los niveles de equidad e inequidad sobre el crecimiento, desde marcos de análisis de este tipo, se han identificado y comenzado a explorar, entre otras, las interrelaciones que a continuación se presentan sintéticamente.

III. La equidad da resultados

En primer término, las investigaciones recientes plantean que las posibilidades de mejorar la pobreza son muy disímiles en sociedades con alta inequidad, respecto de las que existen en contextos de baja inequidad. Ravallion (1997), entre otros, concluye de la evidencia empírica que la elasticidad de la pobreza ante el crecimiento se reduce cuando la desigualdad es mayor. La posibilidad de que las mejoras en crecimiento reduzcan efectivamente pobreza, se halla mediada como un factor central por el grado de inequidad. Estas constataciones son fundamentales para las estrategias de lucha contra la pobreza, de tanta relevancia en el mundo actual y en el continente, dadas las dimensiones del problema. Las posibilidades de logros y avances sostenidos son totalmente diferentes si se consigue reducir la inequidad, a si la misma permanece estancada o se deteriora. Así, como ya se señaló anteriormente, si América Latina tuviera los mismos patrones generales de distribución del ingreso de otras regiones del mundo, incluida Africa, los grados de pobreza serían mucho menores a los actuales.

En segundo lugar, la reducción de las desigualdades crea condiciones propicias para que aumente significativamente la inversión en la formación de capital humano. Los pobres presentan carencias pronunciadas en las dimensiones esenciales para generarlo: nutrición, salud y educación. Su propensión marginal a consumir bienes de este orden es muy alta, dado que son decisivos para la existencia, y percibidos como tales. El aumento de su participación en los ingresos significará una elasticidad mayor aún en términos de gastos para mantener una alimentación adecuada y atención de la salud. Ello fortalecerá las bases mínimas del capital humano. Asimismo, ello favorecerá su posibilidad práctica de invertir en educación de sus hijos. La única forma de ahorro posible no es la financiera. A través de estas inversiones estarían acumulando capital humano. Dicho capital es percibido, actualmente, como fundamental en la productividad y competitividad de las naciones.

En tercer término, una estrategia de mejoramiento de la equidad puede impactar muy favorablemente las tasas de ahorro nacional. Las políticas de crecimiento "de abajo hacia arriba" impulsadas en países como Japón y Corea, entre otros, estimulando la pequeña y mediana empresa, y los pequeños agricultores, favorecieron la equidad. Los sectores sociales a los que se ofrecieron estas oportunidades reaccionaron a ellas con toda intensidad. Ante la creación de condiciones de viabilidad para montar unidades productivas de este tipo, por los apoyos recibidos en términos tecnológicos, crediticios, posibilidades de inserción en políticas exportadoras, las respuestas fueron reducir consumos o aumentar el tiempo de trabajo, para, mediante ambas formas de ahorro, poder invertir en dichas unidades. A su vez, el desarrollo de las mismas crea condiciones para el ahorro y la reinversión familiar. El capital creado en estas unidades reducidas ha jugado un rol significativo en la formación global de ahorro nacional en estos países. Mientras que en ellos

las tasas anuales de inversión pública y privada iban de un 30 a un 40%, en otros, como los latinoamericanos, donde las condiciones fueron en muchos casos desfavorables para unidades productivas de este orden, no pasaban del 20%.

En cuarto lugar, el mejoramiento de la equidad tiene efectos positivos sobre las posibilidades de desarrollo tecnológico. Crecientemente en el mundo actual, la competitividad está ligada al conocimiento. Ello se debe a la composición de las nuevas formas de producción que están basadas esencialmente en conocimiento acumulado. Las industrias de punta a fines del siglo XX, como la informática, microelectrónica, biotecnología, comunicaciones, robótica, ciencia de los materiales, se fundan en conocimiento. Las posibilidades de acceder a este conocimiento, manejarlo, hacer, a partir de él, "innovación doméstica", y generar conocimiento nuevo, están fuertemente ligadas al nivel educacional de la población. Si un país mejora su equidad y facilita oportunidades educativas de calificación significativas a amplios sectores de su población, estará construyendo la capacidad básica para poder operar en el mundo de las nuevas tecnologías. Ese mundo requiere buenos niveles de formación en campos como las matemáticas, la lógica, las ciencias, la computación y otros, y familiaridad con los progresos tecnológicos. Y se necesita que esa formación no esté restringida a élites, sino extendida en la población.

En quinto lugar, la mejor equidad creará también condiciones más favorables para el fortalecimiento y desarrollo del capital social. El mismo comprende aspectos como los valores compartidos, el grado de asociatividad de una sociedad, sus capacidades para promover concertaciones, sinergias, construir redes, el clima de confianza mutua entre sus componentes, las normas sociales, las instituciones. Se ha demostrado que ese capital es clave para el desarrollo económico y social (entre otros, Putnam (1994), Coleman (1990)). El mejoramiento de la equidad favorecerá aspectos cruciales del mismo, tales como el clima de confianza, y creará condiciones objetivas más favorables para una participación más intensa de la población en organizaciones de base de la sociedad civil.

En sexto lugar, investigaciones recientes llaman la atención sobre toda una línea de profundas interrelaciones entre grado de equidad, capital social, y salud pública. Según Kawachi, Kennedy y Kimberly (1997), cuanto mayor es la desigualdad en una sociedad, menor es la confianza de unos ciudadanos en otros, menor es la cohesividad social, y ello incide directamente en la salud pública. Cuando más reducidos los niveles de confianza entre las personas, mayor es la tasa de mortalidad. Entre otros aspectos, según indican las investigaciones, las personas con pocos lazos sociales tienen mayores dificultades de salud que las que tienen contactos sociales extensivos. Los autores han generado un modelo que concluye que, por cada uno por ciento de incremento en la desigualdad en los ingresos, la tasa de mortalidad general es dos o tres puntos mayor a la que debería ser.

En séptimo lugar, los altos niveles de iniquidad afectan duramente en sociedades democráticas a la tan buscada "gobernabilidad". La sensación de "exclusión forzada" que se transmite a amplios sectores de la sociedad, genera en ellos una baja de credibilidad en los sectores gobernantes. Pierden legitimidad las principales instituciones representativas: Presidencia, Congreso, partidos políticos, grupos de poder relevantes. Existe desconfianza hacia ellos y la sensación de que hay un "juego no limpio" con pocos ganadores y muchos perdedores, bajo reglas sesgadas. Ello reduce seriamente los márgenes de gobernabilidad efectiva. En una realidad de fin de siglo, en donde continuamente los escenarios de la economía internacional cambian, lo cual exige respuestas adaptativas de los gobiernos en términos de políticas innovadoras, la posibilidad de que los gobiernos de sociedades iniquitativas puedan introducirlas con el respaldo social necesario, es limitada. Su margen de maniobra para la innovación está acotado por su escasa credibilidad y capacidad de convocatoria. Por otra parte, los elevados grados de tensión latentes en sociedades con alta iniquidad crean permanentes tendencias a la inestabilidad política y a la incertidumbre, con efectos negativos, entre otros planos, sobre la inversión.

Las conductas esperables no obedecen además a esquemas mecánicos; pueden adoptar múltiples formas. Investigaciones recientes tienden a desmentir así el llamado teorema del "elector promedio". Según el mismo, en las sociedades muy desiguales, los electores promedio votarán por políticas redistributivas

que pueden desalentar la inversión y dañar el crecimiento. Deininger y Squire plantean que si ello fuera cierto, la desigualdad afectaría al crecimiento en los sistemas democráticos, pero no en los países sin democracia. Testan esa hipótesis en su amplia base de datos, y encuentran que la desigualdad inicial afecta el crecimiento futuro en sociedades no democráticas. Por ende, concluyen que "nuestra data no avala el teorema del votante promedio como una explicación para las relaciones entre iniquidad y crecimiento". Lo mismo indican los estudios de Clarke (1992) y Alessina y Rodrik (1994). Son otros, y no la supuesta conducta electoral del votante promedio, los factores que a partir de la iniquidad restringen el crecimiento. Por otra parte, una conducta típica de los sectores más afectados por la iniquidad en sociedades democráticas, no es la supuesta por el teorema, sino su retraimiento electoral. Se abstienen de participar por su falta de expectativas respecto a cambios.

Pueden sumarse a las lecturas anteriores de la realidad, otras desde ángulos adicionales como, entre ellos, el impacto de la equidad en la ampliación de los mercados internos, en la reducción de las distancias de remuneraciones entre campo y ciudad, y en la productividad laboral. El cuadro que va surgiendo en su conjunto es el que las sociedades que tienden a fortalecer la equidad, y mejorarla, tienen mejores resultados económicos, sociales y políticos en el largo plazo. Están poniendo en marcha circuitos virtuosos en campos como los descriptos: la reducción de la pobreza, la formación de capital humano, el progreso tecnológico, el desarrollo del capital social, la gobernabilidad democrática, la estabilidad. Efectivamente, es posible apreciar cómo, analizando los últimos 50 años de historia económica mundial, muchas de las sociedades con desarrollo más sostenido en el largo plazo, presentan niveles de equidad superiores y se han preocupado por preservarlos y mejorarlos. Los altos niveles de equidad comparativa son característicos, por ejemplo, de sociedades como Canadá, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Bélgica, Israel, Costa Rica, Uruguay, y otras, y en todas ellas la equidad ha producido consistentes y sostenidos resultados en la historia de mediana y larga duración.

¿Cómo operan las iniquidades y la exclusión que resulta de ellas en el caso "antiejemplar" preferido en las investigaciones internacionales, América Latina? En la sección siguiente se exploran las realidades de la región.

IV. América Latina, el caso "antiejemplar"

América Latina es considerada, a nivel internacional, la región con los más elevados niveles de desigualdad. Las investigaciones expertas arrojan datos comparativos consistentes, al respecto. Shadid Burki (Vicepresidente para América Latina del Banco Mundial, 1996) destaca: "La región de América Latina y el Caribe tiene la más pronunciada disparidad en los ingresos de todas las regiones en desarrollo en el mundo". Medios masivos, como el New York Times (1997), la han señalado editorialmente como la región "que tiene la mayor brecha entre ricos y pobres".

Las cifras indican que la distribución del ingreso, tradicionalmente desigual en la región, mejoró en la década del 70, empeoró seriamente en la década del 80, y no ha registrado mejoras e, incluso en diversos casos, ha continuado deteriorándose en los 90. El siguiente cuadro permite apreciar su regresividad en términos comparativos:

Cuadro 1
**Distribución del ingreso por quintiles en diversas
regiones del mundo**

1990

Región	Africa del Norte y Medio Oriente	América Latina	Sur de Asia	Sudeste Asiático	Europa Oriental	OECD y países con ingresos altos
Quintil 1	6,90	4,52	8,76	6,84	8,83	6,26
Quintil 2	10,91	8,70	12,91	11,30	13,36	12,15
Quintil 3 y 4	36,84	33,84	38,42	37,53	40,01	41,80
Quintil 5	45,35	52,94	39,91	44,33	37,80	39,79

* Fuente: Deininger y Squire. "Measuring Income Inequality. A new data-base." *World Bank Economic Review*, 1996.

Como se observa, el 20% más rico de la población tiene, en América Latina, el 52,94% del ingreso, proporción muy superior a la de todas las otras áreas del mundo, incluso a la de África del Norte y Medio Oriente (45,35%). Del otro extremo, el 20% más pobre sólo accede al 4,52% del ingreso, el menor porcentaje internacional, aún menor al de África del Norte y Medio Oriente (6,90%).

La polarización crece cuando las comparaciones se efectúan entre los estratos más extremos de riqueza y pobreza de la estructura social, como lo indica el cuadro siguiente construido por Londoño y Szekely:

Cuadro 2
Polarización del ingreso en América Latina
1970-1995

(Paridad de compra anual (PPP) ajustada por el Producto Bruto Nacional per capita)

Subgrupo	Año					
	1970	1975	1980	1985	1990	1995
1% más pobre	\$112	\$170	\$184	\$193	\$180	\$159
1% más rico	\$40.711	\$46.556	\$43.685	\$54.929	\$64.948	\$66.363
Brecha	363	274	237	285	361	417

* Fuente: Londoño y Szekely, "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995." BID, 357 *Working Paper Series*, 1997.

En 1970, el 1% más rico de la población ganaba un promedio de 40.711 dólares per capita anuales (paridad de poder de compra, 1985 año base) frente a 112 dólares per capita anuales del 1% más pobre. La distancia era de 363 a 1. Esa distancia se redujo, del 70 al 80, a 237 veces. Pero a partir de allí siguió creciendo fuertemente, llegando en 1995, a 417 veces. Entre 1990 y 1995 ascendió en casi un 15,5%.

Una de las metodologías más generalizadas para la medición de los grados de desigualdad en la distribución de los ingresos, es el coeficiente de Gini. Sintetizándola conceptualmente, el coeficiente de Gini sería 0 si la equidad fuera la máxima posible; es decir, si el ingreso estuviera distribuido igual entre todos los miembros de la población. Sus valores van indicando en qué medida se aleja la distribución real de esa equidad máxima, y van de 0 a 1.

Algunos de los países más equitativos del mundo como Suecia, Finlandia, España, y otros, registran coeficientes Gini entre 0,25 y 0,30. La mayoría de los países desarrollados están alrededor de 0,30. La media mundial oscila en el 0,40. Los países más desiguales del mundo están en el 0,60. América Latina estaría, en 1995, en 57,7 (estimaciones de Londoño, Szekely).

La evolución medida por el coeficiente Gini indicaría que, de 1970 a 1980, se produjo una mejora sensible en el coeficiente, volvió a ascender fuertemente entre 1980 y 1990, y ha permanecido insensible a pesar del mejor crecimiento de la década del 90 respecto a la del 80.

Los países de mayor población de la región registran deterioros sensibles en la distribución de los ingresos.

En el caso del Brasil la evolución ha sido la siguiente:

Cuadro 3
Evolución de la distribución del ingreso en Brasil

Sector de la población	Porcentaje del Ingreso Nacional	
	1970	1994
1% más rico	8	15
25% más pobre	16	12

* Fuente: *The Economist*, 29 de abril de 1995.

Como se observa, en el período que va de 1970 a 1994, el porcentaje del ingreso nacional del 1% más rico, se ha casi duplicado mientras, que el del 25% más pobre, ha descendido. El 1% de la población tenía, en 1994, un porcentaje del ingreso nacional superior, en una cuarta parte, al 25% de la población.

En México el coeficiente de Gini aumentó permanentemente desde 1984².

En Argentina, según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), las cifras serían las siguientes:

Cuadro 4
Evolución de la distribución del ingreso en Argentina

Sector de la población	Porcentaje del Ingreso Nacional	
	1975	1997
20% más rico	41,0	51,2
10% más pobre	3,1	1,6

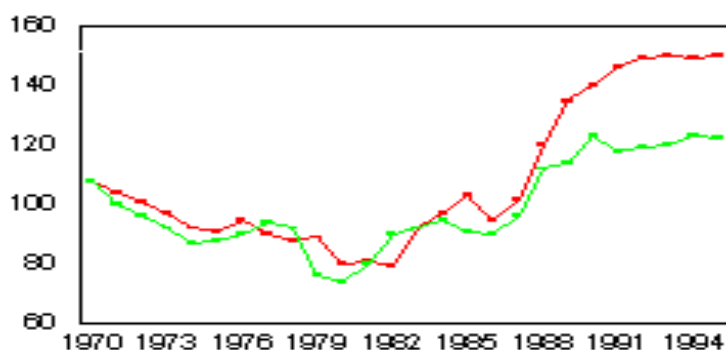
* Fuente: *Diario Clarín*, 3 de mayo de 1998, con base en estudios INDEC.

Las distancias aumentaron significativamente. Se estima que, mientras en el 75, el 10% más rico recibía ocho veces más ingresos que el 10% más pobre, esa cifra es ahora de 22 veces.

La magnitud y evolución de la desigualdad en los países latinoamericanos parece hallarse en el centro de las dificultades para reducir los amplios porcentajes de pobreza. Diversos estudios han simulado económicamente cuál debería ser la pobreza latinoamericana, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de la región, y si la desigualdad hubiera tenido una evolución menos regresiva.

En este sentido, Birdsall y Londoño (1997) han reconstruido cuál sería la curva de pobreza de la región, si la desigualdad hubiera seguido en los 80, el mismo patrón que tenía en los 70. Los datos resultantes son los que siguen:

Gráfico 1
**El impacto de la desigualdad sobre la pobreza en América Latina
1970-1995**



Fuente: Birdsall, N., Londoño, L. "Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction", *American Economist Review*, May, 1997.

La línea sólida del cuadro mide la evolución de la pobreza, en millones de pobres, entre 1970 y 1995.

La línea quebrada mide cuál hubiera sido la evolución de la pobreza manteniéndose la estructura de distribución de ingresos de los 70. Como se advierte, esta última línea arroja cifras marcadamente menores a la anterior. La diferencia es lo que se puede llamar el "exceso de pobreza" de América Latina, fuertemente ligado al empeoramiento de sus niveles de iniquidad. Los autores estiman que si no hubiera empeorado la distribución de ingresos, los aumentos de pobreza entre 1983 y 1995 hubieran sido la mitad de lo que fueron. El "exceso de pobreza por aumento de desigualdad" los ha duplicado.

Si la comparación se hace interregionalmente, se obtienen resultados en la misma dirección. La pobreza latinoamericana sería mucho más reducida si América Latina tuviera el patrón de distribución de ingresos del Sudeste Asiático, por ejemplo.

Albert Berry (1997) denomina a este cuadro, una situación de "pobreza innecesaria" porque sería mucho menor si los últimos deciles de la tabla de distribución del ingreso no tuvieran una fracción tan limitada del mismo.

La evolución registrada permite además inferir una proyección de gran relevancia hacia el futuro. El patrón de alta iniquidad de la región influye en que la elasticidad de la pobreza hacia el crecimiento sea reducida. No pueden esperarse, del solo crecimiento, cambios profundos en pobreza, si no se altera este patrón desfavorable.

Es imprescindible investigar a fondo los contenidos detallados del patrón de iniquidad latinoamericano, clave de los problemas de la región. Saber cómo funciona concretamente. Los estudios sistemáticos al respecto son limitados en la región.

V. Algunas dinámicas de la iniquidad

Una revisión de algunas conclusiones recientes de investigación sobre los funcionamientos inquitativos en acción, permite recoger "señales" como las siguientes, sobre la magnitud y profundidad de los problemas en desarrollo:

a. Las brechas de capacidades de funcionamiento básicas alcanzan niveles muy significativos. Así, si bien las tasas de mortalidad infantil generales de la región se han reducido sensiblemente, son muy importantes las brechas entre países, y al interior de los mismos. Mientras que las mismas son muy reducidas en países como Costa Rica, 13,7 por mil, y Chile, 14 por mil, alcanzan del otro lado a 86,2 en Haití, 75,1 en Bolivia, 57,7 en Brasil, 55,5 en Perú. El patrón de la mortalidad infantil se conecta estrechamente con el de la iniquidad. Señala un estudio cercano (CELADE-BID, 1996): "Se ha encontrado una correspondencia sistemática entre los mayores niveles de mortalidad infantil y la residencia en zonas rurales, el menor nivel de educación de las madres y los padres, los más bajos estratos ocupacionales, condiciones más deficientes en la calidad de las viviendas, y la pertenencia a comunidades indígenas".

La persistencia en largos períodos de altas cifras de pobreza e iniquidad puede producir, en amplios sectores, problemas de funcionamiento básico muy severos. Se ha constatado que en Centroamérica una tercera parte de los niños menores de cinco años de edad, presenta una talla inferior a la que debiera tener. Hay allí efectos acumulativos de circuitos de pobreza y desnutrición materna e infantil, vinculados a los patrones de iniquidad.

Una expresión extrema del impacto de la iniquidad sobre el funcionamiento, se encuentra en las esperanzas de vida. La esperanza de vida de los niños al nacer en grupos pobres de algunos países centroamericanos, es 10 años menor a la de los niños de grupos no pobres de la población.

b. Los índices de desigualdad en el acceso a la propiedad de un activo básico como es la tierra, son en la región muy superiores a otras. Aplicando el coeficiente de Gini para estimar esa iniquidad, el valor que se obtiene es cercano a 0,80. Supera a la mayor parte de las regiones del mundo, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 5
Coeficiente Gini de distribución inicial de la tierra por región
1950-1990

	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s
Sudeste Asiático	67,18	59,56	61,96	61,44	58,35
OECD e Ingresos Altos	58,43	59,43	52,26	54,62	59,03
Asia Oriental y Pacífico	44,84	47,32	48,86	46,94	41,12
Medio Oriente y Africa del Norte	78,30	64,56	71,90	67,53	
Subsahara Africano		48,60	56,88	46,73	49,00
Latinoamérica	82,00	81,19	81,33	80,47	77,42

* Fuente: Deininger y Squire. "New ways of looking at old issues: inequality and growth." Unpublished. World Bank, 1996.

Las diferencias en acceso a la propiedad de la tierra y tamaño promedio de las explotaciones, que es mucho mayor en América Latina, influyeron significativamente en la más baja productividad agrícola, y la demanda menor de mano obra para el campo que revela la región.

c. En materia de acceso al crédito, se ha estimado que cerca del 90% de las organizaciones empresariales de América Latina son pequeñas y medianas. Sin embargo, sólo les ha correspondido el 5% del crédito asignado en la región. Esas unidades reducidas pueden cumplir un rol vital en el empleo de sectores de bajos ingresos. Sin embargo, excluidas de los circuitos de crédito, tienen que autofinanciarse con las utilidades que puedan generar, y por ende, la utilización de su potencial de creación de empleos se halla altamente limitada, y con frecuencia su supervivencia misma tiene bases vulnerables.

d. Las desigualdades en la posibilidad de acceso a la formación de capital humano son muy severas en la región. Ese es actualmente un activo decisivo en los mercados de trabajo. Su formación está vinculada centralmente a dos grandes procesos: la preparación obtenida en el marco educativo formal, y los elementos recibidos en la familia. En ambos casos se observan marcadas iniquidades de oportunidades y logros. Las concreciones educativas de los sectores de los últimos quintiles de la distribución de ingresos, son marcadamente menores, y la calidad de la educación que reciben es inferior. En cuanto a las familias, investigaciones recientes han señalado que su peso sobre el desempeño educativo es muy relevante (CEPAL, 1997). Han identificado cuatro variables influyentes: el clima educativo de la casa, los ingresos del hogar, el grado de hacinamiento y la organicidad del núcleo familiar. En todos esos planos se advierte que los sectores más desfavorecidos económicamente presentan desventajas. La carga de capital educativo de la que son portadores los padres es limitada; los ingresos, reducidos; el grado de hacinamiento puede ser alto en un continente donde hay un déficit de cerca de 50 millones de viviendas, y los núcleos familiares pobres han sido especialmente sacudidos por el avance de la pobreza. Cerca del 30% de los hogares de la región son actualmente familias con un solo titular al frente de ellas, la madre. En la mayor parte de los casos, los hogares con mujeres solas jefas de hogar son, en América Latina, hogares pobres. Las dificultades socioeconómicas han tensado al máximo las posibilidades de mantener el equilibrio familiar. Como se ha diagnosticado (Katzmann, 1992), la deserción del miembro masculino se halla fuertemente ligada a las mismas. Las dos fuentes de formación de capital humano presentan marcadas deficiencias en los estratos pobres, que van a dar lugar a acumulaciones reducidas, que los van a colocar en dificultades serias en el mercado de trabajo.

e. Todos los factores anteriores y otros, van a determinar posibilidades muy diferenciadas de ingreso al mercado de trabajo. Las elevadas tasas de desempleo abierto de la región están estrechamente correlacionadas con los estratos sociales, demostrando el funcionamiento activo de patrones de iniquidad subyacentes, y reforzándolos. Ello puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 6
Distribución de los desempleados por deciles de ingresos
(Porcentajes)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	México
	1992 (a)	1990 (b)	1992 (c)	1992 (d)	1992 (e)
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
1	33,6	25,6	18,6	29,0	13,8
2	19,2	13,1	15,4	15,3	17,0
3	9,8	12,2	11,9	14,4	15,2
4	14,0	13,0	11,0	9,2	10,2
5	7,8	9,6	10,6	9,7	11,3
6	5,1	6,7	11,0	5,6	7,4
7	5,2	7,1	6,2	5,8	10,8
8	0,9	5,6	7,0	3,9	2,5
9	2,1	3,4	5,4	4,9	7,5
10	2,4	3,5	2,7	2,2	4,2

a/ Buenos Aires, b/ San Pablo y Rio de Janeiro, c/ Bogotá, d/ Gran Santiago, e/ Areas de alta densidad

* Fuente: CEPAL basada en tabulaciones de encuestas de hogares. Incluido en Jimenez y Ruedi (1998).

Puede verificarse que en los cinco países examinados, el desempleo es mucho mayor en los primeros deciles, que son los más pobres de la estructura de distribución de los ingresos. La posibilidad de ser desempleado, perteneciendo al 30% más pobre de la población, multiplica en todos los casos muchas veces la posibilidad similar en el 30% más rico.

f. Se ha desarrollado una brecha de oportunidades creciente en materia de empleo que discrimina particularmente a los grupos jóvenes. Las tasas de desempleo de los mismos son fuertemente superiores a las tasas de desempleo promedio, como puede apreciarse a continuación:

Cuadro 7
Tasas de desempleo abierto entre los jóvenes
zonas urbanas

País	Sexo	Tasa de Desempleo, Total de la Población	Tasa de desempleo, población entre 15-24 años
Argentina	<i>Total</i>	13,0	22,8
	<i>Hombres</i>	11,5	20,3
	<i>Mujeres</i>	15,5	26,7
Brasil	<i>Total</i>	7,4	14,3
	<i>Hombres</i>	6,4	12,4
	<i>Mujeres</i>	8,9	17,0
Colombia	<i>Total</i>	8,0	16,2
	<i>Hombres</i>	5,4	11,9
	<i>Mujeres</i>	11,6	21,0
Chile	<i>Total</i>	6,8	16,1
	<i>Hombres</i>	5,9	14,0
	<i>Mujeres</i>	8,4	19,3
Uruguay	<i>Total</i>	9,7	24,7
	<i>Hombres</i>	7,3	19,8
	<i>Mujeres</i>	13,0	31,5

* Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996 (mencionado por Minujim, A. "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", en Bustelo y Minujín, Todos entran, UNICEF, Santillana, 1998)

g. El mercado de trabajo se ha ido segmentando crecientemente con clara dirección a acentuar las brechas. Un análisis reciente (Kritz, 1997) establece una sugerente tipología, concebida en función de la Argentina, pero con importantes posibilidades de aplicación a muchas otras realidades nacionales de la región. Advierte en los nuevos mercados de trabajo las siguientes situaciones básicas:

- de acuerdo al grado de protección legal del trabajador: *protegido-no protegido*
- según la naturaleza de la relación de trabajo: *regular-casual*
- según el tipo de contrato de trabajo: *permanente-temporario*
- de acuerdo al estrato de inserción: *formal-informal*
- según el status legal: *de superficie-subterráneo*

Utilizando esta tipología de situaciones, Kritz distingue, en la realidad, tres grandes categorías de trabajos:

- **Buena calidad laboral:** empleos estables y protegidos (con seguridad social)

Patrón

Cuenta propia regulares con capital

Asalariados estables en blanco

- **Calidad laboral restringida:** empleos que carecen de estabilidad o de protección

Cuenta propia regulares sin capital

Asalariados no estables en blanco

Asalariados estables en negro

- **Baja calidad laboral:** empleos que carecen tanto de estabilidad como de protección

Asalariados no estables en negro

Cuenta propia cuasi-asalariados (trabajadores por cuenta propia que no tienen capital y trabajan para un solo cliente)

Trabajadores ocasionales

Servicio doméstico asalariado

Servicio doméstico por horas

Trabajadores sin salario

La exploración estadística detallada de estas categorías probablemente encuentre correlaciones significativas con las grandes líneas de los patrones de iniquidad de la región. Los sectores de bajos ingresos están crecientemente restringidos a la desocupación o a los empleos de baja calidad laboral. Las exigencias en términos de calificaciones de los empleos de buena calidad laboral los hacen inaccesibles para porcentajes significativos de la población. Por ejemplo, en el Brasil, el 70% de la mano de obra activa urbana ha cursado menos de 10 años de educación, o sea, no ha terminado estudios secundarios, que sería un requisito mínimo para los empleos de buena calidad. Por otra parte, las brechas salariales entre estos diferentes tipos de inserción laboral están aumentando crecientemente. Según Cepal (1997), los que trabajan en la economía informal ganan en promedio el 50% de los que trabajan en empresas modernas, y trabajan más horas. Asimismo, las diferencias salariales entre los profesionales y técnicos, y los trabajadores en sectores de baja productividad, crecieron entre un 40 y un 60% entre 1990 y 1994. Un sector particularmente perjudicado ha sido el de los que ganan el salario mínimo. Además de su exigüidad, el valor real de dicho salario se ha reducido en casi un 30% entre 1980 y 1995.

En una visualización general de lo que está sucediendo en materia de mercados laborales en la región, en los últimos años, la OIT (1996) analiza las tendencias en 16 países entre 1990 y 1996. Conforman un indicador compuesto, constituido por cinco variables: desempleo, informalización, salarios industriales, salarios mínimos y productividad. En 11 de los 16 países, que incluyen los más poblados de la región, observa que los índices muestran tendencia regresivas o estancamiento.

h. La iniquidad social y económica puede tener consecuencias en planos múltiples de la vida cotidiana. Una expresión severa de sus efectos en las "capacidades de funcionamiento básico" a las que se refiere Amartya Sen, es lo que se está dando en las poblaciones más desfavorecidas en materia de ascenso de la violencia. La región registra un aumento considerable de los indicadores de criminalidad en los últimos años. Se considera que un escenario de criminalidad moderada en términos comparativos internacionales, es una tasa inferior a 5 homicidios cada 100.000 habitantes de población por año. Es la propia en buena parte de los países de Europa Occidental. La de América Latina, según las estimaciones (Ratinoff, BID, 1996), cuadruplica holgadamente dicha tasa configurando un escenario denominado de "criminalidad epidémica". En el mismo, la criminalidad se está instalando profundamente y expandiendo, siendo su base grupos organizados. The Economist (1996) señala que todas las ciudades de América Latina son hoy más inseguras que 10 años atrás. Todo ello deteriora la calidad de vida de la población, creando inseguridades de diverso orden. Este proceso, desde ya, está vinculado con el ascenso de los escenarios de pobreza y con las dificultades ocupacionales severas antes mencionadas.

Se ha revisado la magnitud y profundidad de la iniquidad en América Latina, y recorrido someramente algunas de sus áreas de expresión. Siendo una tendencia presente en gran parte de la historia de la región, y productora de los múltiples efectos regresivos que se detallaron en las secciones anteriores, surge naturalmente la interrogante de por qué se ha agravado en las dos últimas décadas, como lo indican las cifras disponibles. Este es un campo de análisis, en sí mismo, que debe llevar a incursiones sistemáticas sobre cómo funcionan las estructuras productoras de iniquidad en este continente. Algunos investigadores del tema sugieren algunas pistas que deberían considerarse en el análisis. Albert Berry, en un reciente trabajo "The income distribution threat in Latin America" (1997), realiza una exploración detallada de correlaciones observables entre los grandes cambios macroeconómicos realizados en la región y el proceso de empeoramiento de las desigualdades. Inicia su exploración indicando: "La mayoría de los países latinoamericanos que han introducido reformas económicas promercado en el curso de las últimas dos

décadas han sufrido también serios incrementos en la desigualdad. Esta coincidencia sistemática en el tiempo de los dos eventos sugiere que las reformas han sido una de las causas del empeoramiento de la distribución". Estima que hay un aumento del coeficiente de Gini que va de 5 a 10 puntos acompañando las reformas, y que pareciera que ello resulta de un salto en la participación en el ingreso total del 10% más rico, y particularmente dentro de él, del 5% más rico, o del 1% más rico, mientras que la mayoría de los deciles más pobres de la distribución perdió. Altimir (1994), después de analizar los casos de 10 países de la región, considera que "hay bases para suponer que la nueva modalidad de funcionamiento y las nuevas reglas de política pública de estas economías pueden implicar mayores desigualdades de ingresos".

Una comisión de personalidades de la región, presidida por Patricio Aylwin (CEPAL, PNUD, BID, 1995), que evaluó detenidamente la situación social de la región, establece tendencias en similar dirección a la de los investigadores anteriores. Destaca: "Aun cuando la pobreza es un problema de larga data en la región, los procesos de ajuste y reestructuración de los años ochenta acentuaron la concentración del ingreso, y elevaron los niveles absolutos y relativos de la pobreza". Desde otra perspectiva, enfocada en los comportamientos de las élites, Birdsall, Ross y Sabot, analizando comparativamente los casos de América Latina y el Sudeste Asiático, señalan: "En América Latina las élites gobernantes aparentemente se vieron menos impulsadas a percibir un vínculo entre su bienestar futuro y el futuro bienestar de los pobres; en la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas adoptadas fueron congruentes con la percepción opuesta, o sea que las élites podrían prosperar independientemente de lo que ocurriera con quienes se hallan en el tercio inferior de la distribución del ingreso".

Algunas de las causas centrales por las que América Latina se convirtió en el "antiejemplo" obligado en esta materia crucial, parecen hallarse en exploraciones como las mencionadas. Urge abordar el tema para poder extraer conclusiones en términos de acción hacia el futuro.

Tratando de aprender de las realidades de la iniquidad en la región para buscar soluciones, en la sección siguiente se agrega a los análisis generales planteados, la indagación de su acción en un campo específico, la educación.

VI. Acerca de mitos y realidades en educación

La educación aparece a fines de siglo como un motor fundamental del crecimiento económico y de la competitividad en los nuevos mercados globalizados. La calidad en conocimientos de la población de un país constituye, en los actuales escenarios económicos, un factor diferenciador estratégico. Contar con una mano de obra calificada abre paso a la incorporación de progreso tecnológico en las organizaciones, les permite innovar y realizar cambios sabiendo que su personal puede manejarlos, crea condiciones para avanzar gerencialmente hacia un perfil de "organizaciones que aprenden permanentemente", considerado el perfil ideal en nuestros días. Los niveles de educación de su personal van a repercutir fuertemente tanto en el rendimiento individual como en los rendimientos colectivos de las organizaciones. Los trabajadores calificados tienen una incidencia técnica positiva sobre su grupo, y apuntalan la productividad de conjunto.

Por todas estas y otras razones, la educación es percibida como una de las inversiones de más elevado retorno sobre la inversión. Las empresas de punta en el mundo han aumentado en los últimos años significativamente sus asignaciones en capacitación de los miembros de la organización, y la concepción de la capacitación, en general, se ha expandido transformándose en Desarrollo de Recursos Humanos (DHR).

A nivel de personas y de familias, la educación es vista como uno de los mayores canales de movilidad social. Se observa estadísticamente que hay correlaciones significativas, no mecánicas, dado que interviene la situación de la demanda laboral, entre los niveles de educación y las remuneraciones que las personas pueden alcanzar.

Dadas todas estas virtualidades y otras añadibles, se concibe normalmente a la educación como una estrategia central para mejorar las desigualdades. El razonamiento básico es, sumariamente, que su expansión generará mejores calificaciones que serán un instrumento decisivo para "romper" desigualdades.

Sin embargo, las realidades empíricas parecen señalar que las relaciones entre educación y desigualdad son más complejas, y que es necesario atender en forma realista esa complejidad para poder movilizar las potencialidades de la educación como agente de cambio y mejoramiento.

Veamos algunas de las principales tendencias observables en América Latina al respecto. Ante todo, ha habido en la región un proceso vigoroso y positivo de expansión matricular. La cobertura de la escuela primaria se ha extendido fuertemente. Las tasas de inscripción en primaria superan el 90% en la mayoría de los países. También han aumentado considerablemente las tasas de inscripción en secundaria y en educación superior. La legislación contiene la obligatoriedad de la educación primaria, y la población tiene libre acceso a inscribirse en ella. La proporción de analfabetos descendió de un 34% en 1960, a un 13% en 1995.

Pero todo ello es una parte del panorama educativo. La otra, que preocupa profundamente en los medios educativos de la región, tiene que ver con los serios problemas que se afrontan en las áreas de deserción, repitencia y calidad de la educación.

En lo que se refiere a deserción, la gran mayoría de los niños en edad escolar comienzan la escuela primaria pero, según las estimaciones, menos de la mitad la finalizan.

También la mayoría de los que inician la secundaria no la completan. Se forma así un amplísimo grupo de niños y jóvenes con primaria incompleta y secundaria incompleta. Su peso cuantitativo es observable en las estadísticas sobre el nivel de preparación de la mano de obra activa potencial de la región. Ubicados fuera de los marcos de la educación formal, y con dificultades importantes para insertarse laboralmente, constituyen un extenso grupo social que está de hecho excluido de aspectos básicos de la vida de la sociedad.

El frente de la repetición es de gran debilidad en América Latina. El Banco Mundial (1995) ha resaltado "el alto nivel de repetición, uno de los más altos del mundo en desarrollo". Jeffrey Puryear (1997) estima que un alumno promedio de la región está cerca de siete años en la escuela primaria pero llegar a terminar sólo cuatro grados. Ese promedio surge de las elevadas repeticiones. Cerca de la mitad de los alumnos repiten el primer grado, y la tasa de repetición promedio es de un 30% en cada año de estudios. El porcentaje de niños que se gradúan de 6° grado, sin repetición, es muy bajo en la región, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 8
Tasas de repetición de curso América Latina y el Caribe, 1989-1990

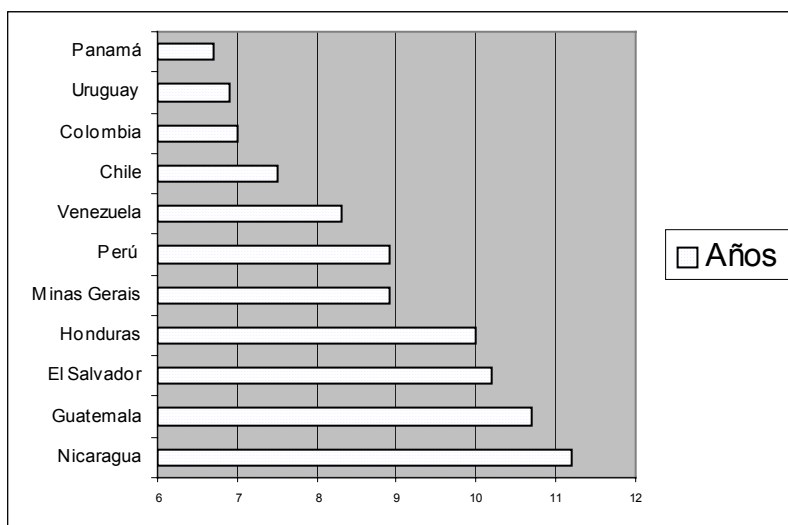
País	Porcentaje de repitentes de primer grado 1990	Porcentaje que se gradúa de 6° grado sin repetición
Argentina	29.8	17
Brasil	55.7	1
Chile	19.6	41
Colombia	33.9	26
Costa Rica	23.4	31
Rep. Dominicana	49.8	3
Guatemala	35.9	9
México	29.3	23
Nicaragua	54.8	n/a
Perú	30.0	21
Venezuela	19.7	14

* Fuente: UNESCO 1996, Wolff, L., Schiefelbein E., Valenzuela, "Improving the quality of primary education in Latin America towards the 21st Century". The World Bank, 1993.

Como se observa, en varios de los países terminan la escuela sin haber repetido menos del 10% de los niños.

Piras (BID, 1997) ha calculado el tiempo necesario para terminar sexto grado en diversos países de la región. Estos son los resultados:

Gráfico 2
**Tiempo necesario para graduarse de sexto grado
1988-1992**



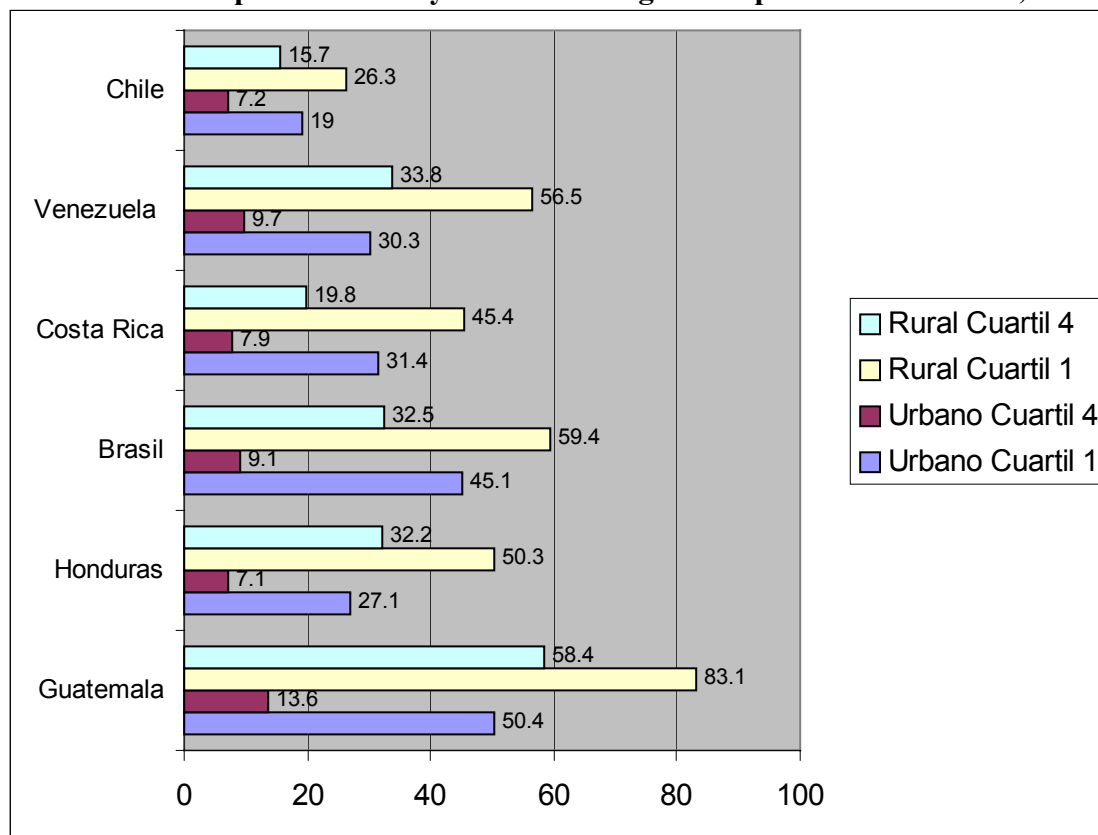
* Fuente: Publicaciones varias del Banco Mundial. Incluido en Claudia Piras “Una herramienta para mejorar la educación: mayor poder para las escuelas”. *Políticas de Desarrollo*. Boletín de Investigación, BID, marzo de 1997.

En cuatro de los países centroamericanos, un niño tarda 10 o más años en terminar una escuela de seis años. En el Perú, casi 9; en Venezuela, más de 8.

Cuando se desagregan estas tasas de deserción y repetición se observa que las mismas varían agudamente según los estratos sociales. Análisis del BID (1998) constatan que completan el quinto año de escolaridad en varios países de América del Sur, promediados (Bolivia, Brasil, Colombia y Perú), el 93% de los niños de los estratos altos, y sólo el 63% de los niños de estratos pobres. En países de Centroamérica y el Caribe (Guatemala, Haití, República Dominicana), el 83% de los niños de estratos altos terminan el quinto grado, y sólo el 32% de los de estratos pobres.

Estudiando los niños rezagados (desertores y repetidores) por nivel de ingresos y lugar de residencia, un estudio sobre seis países de la región arroja los siguientes datos:

Gráfico 3
**Porcentaje de niños de 7 a 14 años rezagados en sus estudios
 por residencia y cuartiles de ingreso en países seleccionados, 1990**



* Fuente: CEPAL, 1993. Incluido en CELADE, BID, "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina", 1996.

Puede advertirse que el rezago aparece fuertemente correlacionado con el estrato social y el área de residencia. El 25% de la población de menores ingresos tiene porcentajes de niños rezagados que, por ejemplo en el caso de Brasil, quintuplican a los que presenta el 25% de la población de mayores recursos. Los pobres de las zonas rurales tienen los mayores rezagos de todos. Cuanto menor es el nivel de ingreso, mayor es la posibilidad de desertar y repetir.

Los altos niveles de deserción y repetición de la región están, por ende, profundamente vinculados a la pobreza y al patrón de iniquidad general de la misma. Los niños de familias pobres tienen posibilidad de ingresar al sistema educativo, pero su probabilidad de completar el mismo está totalmente condicionada por su situación socioeconómica. Carencias múltiples, que van desde la desnutrición, que impide un rendimiento educativo mínimo, hasta el hacinamiento, pasando por la presión para que trabajen desde edades muy tempranas para allegar recursos, van a bloquear en los hechos su acceso real a la educación. Así lo ilustran, por ejemplo, las cifras mencionadas anteriormente para Centroamérica. Los promedios de duración de la primaria que pasan los 10 años, y la elevada deserción, están vinculados directamente al hecho de que en los países de esa subregión, con excepción de Costa Rica y Panamá, la pobreza tiende a exceder el 70% de la población y, como se refirió, a que una tercera parte de los niños presenten, ya desde muy temprano, síntomas serios de déficit nutricionales acumulados (talla menor a la normal para su edad).

Bajo el impacto de estas condiciones, el sistema educativo no cumple las expectativas de constituir un canal de movilidad. Van surgiendo niveles de preparación altamente estratificados que después van a ser la base de brechas de gran magnitud en el mercado laboral.

En un análisis de la situación en 15 países de la región (BID, 1998), se ha verificado que en ellos los jefes de hogar del 10% más rico de la población tienen 11,3 años de educación, casi siete años más que los jefes de hogar del 30% más pobre. Estas tan amplias distancias promedio son aún mayores en México, donde la diferencia entre unos y otros es de 9 años, y en Brasil, Panamá y El Salvador, donde son de 8 a 9 años.

Las desigualdades en deserción, repetición y años de escolaridad, expresan de por sí un cuadro de iniquidad aguda en materia educativa, pero corresponde agregar otro plano de análisis: la calidad de la educación. No sólo importa cuántos años de escolaridad reciben los niños y los jóvenes, sino cuál es el grado de actualidad y relevancia del conocimiento recibido en relación con las demandas de fin de siglo, y cuál es la eficiencia de las metodologías instruccionales utilizadas.

América Latina ofrece indicadores que se están distanciando de los standards del mundo desarrollado, y de grupos de países del mundo en desarrollo, como los del Sudeste Asiático. En las mediciones internacionales, como las del Third International Math & Science Study (TIMSS), que compara los rendimientos educativos en ciencias y matemáticas de más de medio millón de niños de 13 años de edad, los pocos países latinoamericanos participantes ocuparon algunos de los últimos puestos entre los más de 40 que fueron medidos. Pero los rendimientos deficientes no son característicos de toda la sociedad. En cuanto se ingresa a observar datos sobre los desempeños educativos por sectores sociales, se advierte que hay marcadas disparidades hacia el interior de un país según cual sea el sector social al que pertenecen los alumnos. Schiefelbein (1995) construye el siguiente cuadro sobre la base de datos TIMSS:

Cuadro 9
Logro en matemáticas y ciencias en varios países
por Tipo de Colegio
(El estudio piloto TIMSS para logros en estudiantes de 13 años, 1992)

	Privados de élite	Privados de clase baja o públicos de clase baja	Públicos de clase baja	Públicos Rurales
Matemáticas				
Argentina	50	41	33	29
Colombia	66	32	27	35
Costa Rica	72	59	44	43
Rep. Dominicana	60	41	29	31
Promedio Nacional para Tailandia	50			
Promedio Nacional para EE.UU.	52			
Ciencia				
Argentina	45	43	37	28
Colombia	47	29	36	37
Costa Rica	66	59	50	50
Rep. Dominicana	52	38	29	29
Promedio Nacional para Tailandia	55			
Promedio Nacional para EE.UU.	55			

* Fuente: Schiefelbein, 1995

Como se advierte, los rendimientos en Matemáticas y Ciencia de niños de 13 años de las escuelas privadas de élite, a las que asiste un número muy reducido de los niños en edad escolar, son muy superiores a los de la escuela pública, que concentra a la gran mayoría de los niños. Las diferencias de rendimiento no están al alcance de la voluntad de los niños. Tienen que ver con variables muy concretas. En todos los

aspectos clave, las primeras tienen condiciones mucho más favorables. Los niños que asisten a escuelas privadas tienen más de 1.200 horas de clase anuales; los de escuelas públicas, menos de 800; y los de escuelas rurales, 400. Los maestros de escuelas privadas ganan en promedio de 5 a 10 veces el sueldo de los maestros de escuelas públicas. Las condiciones de infraestructura y los materiales que utilizan son de calidad muy superior.

A todo ello se suma la incidencia del medio familiar. Como se indicó con anterioridad, el peso de la situación familiar en el rendimiento educativo es muy alto. Se han observado correlaciones significativas entre los niveles educativos de padres y niños. En los hogares pobres el aporte educativo de los padres es limitado, el número promedio de personas en el hogar suele ser muy alto en relación a su reducido espacio, las familias atraviesan por dificultades continuas ante el embate de la pobreza. Todo ello afecta el rendimiento.

Las diferencias combinadas de condiciones favorables y desfavorables que surgen de escuelas y hogares estratificados, van a generar niveles de calificación muy disímiles.

En el panorama de conjunto, la posibilidad de completar estudios primarios y llevar adelante estudios secundarios, están altamente ligados en la región al sector social de pertenencia. Asimismo, la calidad de dichos estudios tiene importantes saltos según el marco escolar al que se asiste. Como lo describe Puryear (1997): "Los sistemas de educación primaria y secundaria de América Latina están fuertemente segmentados en función del status económico de las personas, quedando las más pobres relegadas al sistema público, en tanto que los ricos y la mayoría de la clase media asisten a colegios privados. Como resultado se tiene un sistema profundamente segmentado, en el cual los pobres reciben una educación que es abiertamente inferior a la que reciben los ricos. Un número desproporcional de aquellos que repiten y aquellos que desertan, son pobres. Incluso cuando los pobres permanecen en el colegio, tienden a aprender menos".

Si bien los avances en obligatoriedad legal de la educación primaria y las cifras de matriculación representan progresos muy positivos, el problema total resulta mucho más amplio. El derecho a la educación, que surge de la ley, es difícil de ejercer en la práctica social.

Birdsall (1995) subraya su fragilidad: "Los pobres han recibido un derecho - habrá educación universal. Pero sin recursos, la calidad de esa educación y, por consiguiente el valor de ese derecho, se ha derrumbado".

En la realidad están operando de hecho "circuitos educativos". A las escuelas que tienen una oferta de educación relevante en standards del mundo actual, ingresan niños de ciertos sectores sociales que, a su vez, cuentan con marcos familiares que han acumulado significativas dosis de capital humano. Como plantean Alessina y Perotti (1994), el campo de la educación es el de un mercado pronunciadamente imperfecto en términos económicos. La mayoría de las personas dependen de sus propios recursos para invertir en educación. Por lo tanto, la distribución inicial de recursos determinará qué tipo de escuela seleccionarán.

Frente a este circuito, que conduce a una educación competitiva en términos de los mercados laborales, se generan otros circuitos, en donde se halla la mayoría de la población en muchos de los países. La misma asiste a escuelas con restricciones operativas concretas: infraestructuras deficientes, falta de materiales, bajas remuneraciones docentes, limitado número de horas de clase anuales. Las dificultades del medio familiar, a su vez, son desfavorables para el rendimiento. La repetición y la deserción recorren este circuito en todos sus tramos.

Operando a través de procesos de esta índole, la promesa de movilidad social latente en la educación no se ve correspondida en la práctica. De cada 100 niños que comienzan la primaria en Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, sólo llegan a nueve años de escolaridad, 15. De cada 100 que la inician en Guatemala, Haití y República Dominicana, sólo llegan a dicho nivel 6 niños (BID, 1998). Además, la calidad de lo recibido tiene serias restricciones. Para los otros 85, o 94, la promesa se ha desvanecido. La educación ha sido para ellos una etapa marcada por severas iniquidades. Ellas van a

conducir a inserciones marginales o precarias en el mercado laboral que, a su vez, los harán formar parte de las familias socioeconómicamente desfavorecidas, que en los cuadros estadísticos anteriores, tienen niños con más deserción y repetición, y menor rendimiento. La iniquidad original a la que se refiere todo este trabajo, permeó en todos sus segmentos y fases, el proceso educativo.

¿Cómo se enfrenta este "círculo perverso", en donde la educación sujeta a las iniquidades identificadas en las secciones anteriores aparece, a su vez, como fuente reproductora de iniquidad? En la última sección de este trabajo se aborda el campo de la búsqueda de soluciones para mejorar la "antiejemplar" iniquidad latinoamericana.

VII. En busca de respuestas

Silenciosamente, los procesos de iniquidad sumarios crean profundas dificultades estructurales a las sociedades latinoamericanas. La iniquidad atenta contra el crecimiento económico sostenido. Como se ha verificado, las condiciones iniciales de iniquidad son predictoras de severos bloqueos para el crecimiento a través de los mecanismos antes identificados. Entre otros aspectos, limita el empleo por la sociedad de las capacidades productivas de un amplio sector de la población.

La iniquidad obstruye el desarrollo social. Sus estructuras acotan y reducen la participación de los pobres en el crecimiento. Los estimados sobre "pobreza innecesaria" previamente referidos, dan cuenta de sus impactos. Es posible, incluso, que la situación sea más severa aún que la que surge de difundidos estimados internacionales, si se tiene en cuenta que la base de medición que con frecuencia utilizan, está sujeta a serias reservas según diversos especialistas. Así, Londoño y Szekely (1997) hacen referencia a que la mayoría de la literatura emplea dos definiciones de la línea de pobreza. Para medir pobreza extrema, toma como línea las personas que reciben menos de un dólar diario (PPP ajustado 1985), y para medir pobreza moderada, los que reciben menos de dos dólares diarios (PPP ajustado 1985). Se argumenta usualmente que este standard facilita la comparación internacional de la pobreza. Los autores subrayan al respecto: "Esta metodología tiene la ventaja de permitir la comparación entre países, pero debería tenerse en cuenta que su aplicación puede dejar afuera a personas que, de acuerdo a las características del país, deberían ser clasificadas como pobres. Debería también considerarse que la aplicación de líneas nacionales específicas de pobreza en los países de América Latina y el Caribe, sistemáticamente arroja estimaciones de pobreza mayores que las obtenidas con este método". La pobreza real, medida con líneas nacionales, resulta mayor que la informada por la metodología convencional.

La iniquidad pronunciada, característica de América Latina, crea, asimismo, serias tensiones sociales y genera tendencias desestabilizadoras. La población de la región tiende a tener conciencia de la gravedad de las polarizaciones y no las acepta. Según los datos del LatinBarómetro (1995) de una medición en varios países, quienes consideran que la "riqueza está injustamente distribuida (bastante injusta y muy injusta), ascienden a más de los dos tercios de los encuestados en el Brasil y en el Paraguay, 78% y 76%, respectivamente; a continuación están los mexicanos, 68%; los venezolanos, argentinos y uruguayos, cada uno de ellos con el 66%; por último están los chilenos, con el 61%. Esa amplia disconformidad va a ser un elemento influyente en la pérdida de credibilidad de las autoridades, partidos políticos y otras instituciones, que se observa en áreas de la región. Mediciones posteriores (LatinBarómetro 1996 en adelante) evidencian una correlación entre países con mayor polarización y grado de descreimiento en las instituciones.

En las dos últimas décadas han ido quedando atrás diversas "ilusiones" respecto a la iniquidad. Se sostuvo en teorías económicas en boga que la iniquidad era una etapa transitoria de la curva, que después iría atenuándose, y ello no sucedió; se acentuó. Se creyó en el marco de lo que se denominó el modelo del derrame, que si la sociedad realizaba los máximos sacrificios para asegurar estabilidad, equilibrios macroeconómicos y competitividad, luego el crecimiento a través del "trickle down effect" (derrame, chorreo) llegaría a los sectores más desfavorecidos y los sacaría de la pobreza. La realidad

refutó severamente la existencia de este efecto. Siendo imprescindible que una sociedad alcance estabilidad macroeconómica, competitividad y crecimiento, ello no garantiza un derrame.

Desde múltiples ángulos, análisis cercanos desmienten que el desarrollo funcione de este modo. Los estudios sobre Desarrollo Humano del sistema de Naciones Unidas en más de 130 países, no han encontrado corroboraciones de los supuestos del derrame. El Banco Mundial ha llegado a similar conclusión en informes recientes (1995). Un respetado medio masivo, el New York Times (1997), editorializa: "Unos pocos años atrás, a pesar de las advertencias de numerosos economistas, políticos en América Latina y Washington asumían que el crecimiento económico solo, tomaría cuidado aun de los latinoamericanos más pobres. Mucha gente lo creía. Ya no creen más. El crecimiento ha sido demasiado lento y en América Latina, que tiene la mayor brecha entre ricos y pobres, las ganancias han ido principalmente a los ricos. Se compran demasiados teléfonos celulares y no suficiente arroz".

Las ilusiones fundadas en modelos de análisis como la U invertida y la teoría del derrame, han demostrado ser infundadas, a costos sociales altísimos. El problema del desarrollo es más complejo, excede a estas visiones que lo han simplificado. El pensamiento reciente está reconociendo crecientemente la necesidad de superar la visión donde el desarrollo social sería una consecuencia del desarrollo económico y poner el foco en las múltiples y complicadas interrelaciones entre ambos. En estas nuevas lecturas³ ambos desarrollos se potencian mutuamente. El crecimiento es imprescindible para dar viabilidad al desarrollo social, pero este es decisivo para que pueda haber un crecimiento sostenido.

Asimismo, se enfatiza la necesidad de ampliar totalmente las dimensiones del análisis. Siendo las variables económicas indispensables, el tema del desarrollo es polifacético y deben incluirse necesariamente variables de otros campos si se aspira a poder actuar de modo efectivo. Entre otros, Atkinson (1998) señala que deben integrarse al análisis de la iniquidad, para que pueda tener validez, la dimensión política y la de las normas sociales. Afirma "la evolución de la desigualdad no puede ser explicada solamente en términos de ingresos de la producción; la divergencia de las experiencias nacionales está reflejando diferencias en las políticas gubernamentales y en las instituciones sociales". Efectivamente, los procesos políticos, las luchas de poder, las asimetrías en la capacidad de presión de los diversos sectores, la conformación de las estructuras políticas y otros aspectos de lo político, juegan un rol esencial en los desarrollos económicos, entre ellos los relativos a la desigualdad. Así, puede observarse que las posibilidades de actuar sobre la iniquidad son muy diferentes en los regímenes autoritarios que en los democráticos. En los primeros, entre otros aspectos, la capacidad de articular intereses legítimos en su contra y a favor de reglas de juego justas, será muy restringida. La concentración de poder que suponen normalmente, inclinará sus decisiones hacia el entorno inmediato al poder, propiciando la patrimonialización e iniquidades marcadas. También serán campo ideal para el florecimiento de procesos de corrupción en escala, dada su falta de control público. Entre otros casos recientes, el régimen de Suharto en Indonesia, uno de los países más poblados del mundo, derribado por la presión de la población, expresaba nítidamente estos mecanismos de ultra concentración económica y corrupción en grandes proporciones a favor del poder. Esas realidades políticas condicionaban el funcionamiento económico. En los sistemas democráticos es posible se articulen continuamente los intereses legítimos de diversos sectores sociales para presionar por cambios promejoramiento de la equidad. La corrupción, a su vez, en sí misma una fuente formidable de creación de desigualdad, tiene los contrapesos de las obligaciones de rendir cuentas, de la opinión pública, de los medios de información, y de la ciudadanía organizada de diversas formas. Parece relevante tener en cuenta la recomendación de Alessina y Perotti (1994): "... la economía sola no puede explicar las enormes variaciones entre los países en crecimiento y más generalmente en resultados económicos y elecciones de políticas. La economía política es el resultado de luchas políticas dentro de la estructura institucional. El investigador empíricamente orientado y el asesor en políticas deben estar bien conscientes de cómo la política influye el proceso de elaboración de políticas".

Las normas sociales, a su vez, tienen importante peso en los procesos económicos reales. Así, por ejemplo, las actitudes prevalentes en una sociedad respecto a las brechas salariales, las diferencias educativas, la desocupación, influirán fuertemente sobre las políticas que se adopten.

Desde este orden de perspectivas: con la visualización integradora que no escinde lo económico y lo social y no subordina este último plano a un rol secundario, y la puesta en marcha de un abordaje que supera reduccionismos puramente economicistas para comprender los problemas existentes y enfrentarlos, están surgiendo estrategias renovadas de acción en cuanto al desarrollo en general, y la iniquidad en especial. La iniquidad, marginada en el modelo del derrame y postergada en los análisis reduccionistas, reaparece en estas perspectivas como una línea central de los bloqueos al desarrollo, productora de desajustes múltiples que se van imbricando y tienden a reproducirla.

¿Es enfrentable la iniquidad? ¿No constituye una especie de fatalidad histórica inexorable? ¿O, como abogan algunas voces, encararla activamente no perturbará severamente las posibilidades de crecimiento económico?

La realidad, único patrón verificador de la bondad de las teorías, señala que hay países que practican políticas sistemáticas de mejoramiento de la equidad en sus sociedades, que derrotando toda visión fatalista logran resultados efectivos, y que no sólo eso no bloquea su crecimiento económico, sino que, por lo contrario, lo ha favorecido de modo muy relevante, generando "círculos virtuosos" de crecimiento, y los resultados han sido estimulantes. Así, entre las sociedades con algunos de los coeficientes de Gini más bajos, se hallan las que integran el llamado "Modelo Escandinavo": Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia,⁴ el Canadá, países de Europa Occidental como Holanda, y Bélgica. Todos ellos son líderes en competitividad económica, tienen un dinámico progreso tecnológico, estabilidad macroeconómica, altas tasas de crecimiento en el largo plazo y cifras favorables en equidad. Su preocupación respecto a esta ha sido permanente. Entre muchísimos otros aspectos citables, Suecia tiene un Ministerio para la Equidad que ha influido en el logro de los niveles más altos del globo de equidad de género. También países como Japón, Corea, Israel, entre otros, han puesto en práctica políticas que han favorecido la equidad, y sus resultados económicos de largo plazo fueron muy relevantes. Amartya Sen (1992) refiere en sus investigaciones cómo Costa Rica y el Estado de Kerala, en la India, ambos con recursos económicos de partida muy limitados, han logrado dar a sus poblaciones altos standards de esperanza de vida, educación, salud, y desarrollo humano en general, teniendo como base de esos logros, políticas que favorecieron activamente la equidad.

La equidad es, por tanto, enfrentable; no responde a determinismos históricos insalvables, y además de que encararla hace al ideario de cualquier democracia que debe garantizar igualdad de oportunidades, es, según lo han verificado numerosas investigaciones recientes, un motor fundamental para el crecimiento.

¿Cuáles serían las estrategias apropiadas para abordar el problema en América Latina? Están apareciendo significativas líneas de trabajo en el marco de lo que la Cumbre Social Mundial de Copenhague perfiló como un nuevo modelo de desarrollo, el "modelo de desarrollo compartido", basado en la participación de todos los integrantes de la sociedad, sin exclusiones. Excede al objetivo de este trabajo explorarlas detalladamente. Esa exploración constituye el gran desafío abierto para obtener avances reales en lucha contra la pobreza y desarrollo real en América latina, y plantea una enorme tarea colectiva. Señalaremos resumidamente algunas de las líneas que, de acuerdo con los análisis sobre las causas de la iniquidad, deberían ser centrales en la acción. A ellas deben sumarse muchas otras, pero estas son claramente muy relevantes e ilustran sobre la vasta agenda concreta con la que se puede avanzar en esa área.

a. Un primer tema de tratamiento impostergable es el de la salud. Asegurar un acceso universal a una nutrición adecuada y a sistemas de salud públicos de buena calidad, son metas que deben estar al tope de las prioridades de cualquier país. Están fuera de discusión, son fines últimos de toda sociedad. Se hallan en las Constituciones de todas las naciones de la región, en la esencia de la promesa de igualdad de

oportunidades de la democracia, y deberían convertirse en realidades a través de políticas sistemáticas. Las políticas de salud deberían considerarse una real "cuestión de Estado". Al respecto, se han señalado los marcados déficit y brechas que se presentan en América Latina en campos clave como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y la mortalidad materna. Se han indicado las claras diferencias que se dan a nivel de estrato social, zonas de los países, género y edades. Asimismo, se ha planteado el peso sobre estas violaciones al derecho humano más básico como lo es la salud, de factores como la desnutrición, las debilidades en cobertura y calidad de la atención en salud disponible, las carencias de agua potable, instalaciones sanitarias y electricidad, las interrelaciones negativas entre los vacíos educativos y la salud.

Hay un enorme trabajo por delante que tiene en su apoyo los radicales avances producidos en los últimos años en las ciencias médicas. Los progresos conseguidos en la región son considerables y deben defenderse porque en este campo también puede haber retrocesos, como sucedió con el cólera, pero es necesario ir mucho más lejos. Se debe comprender todo el problema como derivado de las interrelaciones entre la evolución económicosocial de la sociedad y la salud. No es exclusivamente una cuestión resoluble al interior del campo de la salud. Las condiciones de pobreza e iniquidad globales influyen cotidianamente en los parámetros de salud. Go Brutland (1998) describe con realismo la situación: "Existen importantes factores determinantes de una mejor salud que se encuentran fuera del sistema sanitario. Entre ellos cabe mencionar una mejor educación, un ambiente más limpio y sin riesgos, y la reducción constante de la pobreza ... Hay que decirles a los presidentes, los primeros ministros y los ministros de finanzas que ellos también son ministros de salud".

Junto al abordaje de las interrelaciones entre medio y salud, en términos de políticas que favorezcan la salud, es necesario atacar a fondo los problemas existentes en salud. Como lo resalta Alleyne (1998), disminuir las iniquidades en esta área debe ser una meta fundamental. Llevar adelante políticas públicas ambiciosas en salud, no se halla fuera de las posibilidades reales de los países. Además de que ésta sería una asignación de recursos de mayor prioridad a otras, los cálculos de los expertos indican que los recursos necesarios existen. Con base en ejercicios de simulación realizados en varios países de la región, la OPS (1998) resalta que: "es económicamente viable para casi todos los países de la región, proveer cobertura universal de los servicios de salud actualmente ofrecidos por el sector público, y aún ofrecer programas que proveen más servicios y tienen mayor grado de complejidad tecnológica". Deben tenerse en cuenta que, como lo marcaba Amartya Sen, los costos respectivos pueden ser bajos en la región, dado que los insumos centrales requeridos son mano de obra de médicos, técnicos, y personal paramédico, cuyos salarios son comparativamente mucho menores a los de los países desarrollados.

A un nivel universal, enfatizando los contrasentidos en la fijación de prioridades y en la asignación de recursos que caracterizan la realidad de fines de siglo, estima el Informe de Desarrollo Humano 1998 de las Naciones Unidas, que proveer servicios de salud básica y nutrición a los 4.400 millones de personas que viven en países no desarrollados, costaría 13.000 millones de dólares anuales. Actualmente se gastan 17.000 millones anuales en alimentos para perros en Europa y USA, 35.000 millones anuales en la industria del entretenimiento en el Japón, y 50.000 millones anuales en cigarrillos en Europa.

Esclarecido el carácter prioritario de la tarea en salud y visualizada su viabilidad, se requieren políticas públicas activas. El papel del Estado en este campo es clave en diversos aspectos. Entre ellos, uno central es el diseño de políticas alimentarias de largo plazo que enfrenten los delicados problemas nutricionales, concertando los esfuerzos de actores múltiples. La política pública de seguridad alimentaria debe ser una política unificada y programada, ubicada entre las políticas públicas de más alto rango.

Otro de los campos relevantes es el practicar políticas de discriminación positiva en relación con los sectores más pobres. Como destacan Birdsall y Hecht (1995): "resulta evidente que para lograr la igualdad en resultados de salud, el gasto público requerido por persona es mucho mayor para pobres que para ricos". En los países en donde se han practicado consistentemente políticas de esta índole, los resultados han sido muy importantes. El Banco Mundial (1993) cita como ejemplar el caso de Costa Rica. Resalta cómo allí el gasto público en salud siguió favoreciendo a los pobres aún en medio de los

problemas de la década de los 80 y los recortes de presupuesto público. En 1988, cerca del 30% del gasto público para salud iba al 20 % más pobre de los hogares, y solamente un 10% al 20% más rico. Toda la población, en principio, está cubierta por los sistemas de seguridad social en salud, aunque sólo el 63% de la mano de obra activa contribuye a los mismos. Todos los costarricenses disfrutan, subraya el Banco Mundial, de un acceso y una calidad relativamente iguales. Los resultados han sido muy concretos. Se reflejan en las altas tasas de esperanza y calidad de vida en términos de salud, que colocan al país por encima de muchos países del mundo de renta per capita muy superior.

Mejoras importantes en el campo del acceso a la salud significarán restaurar derechos humanos violados, y serán una contribución de fondo en términos de lucha contra la iniquidad. Elevarán el nivel de vida de los pobres en un aspecto decisivo, poniéndolos en mejores condiciones para enfrentar las otras iniquidades. Ayudarán a romper "el círculo perverso de la pobreza y la exclusión" en uno de sus puntos de mayor incidencia.

b. La promoción del capital humano aparece como un punto central de un modelo renovado de desarrollo y de mejoramiento de la equidad. Tiene efectos positivos a nivel personal, familiar y de las naciones. Es vital para la productividad y la competitividad. Se le atribuye un porcentaje considerable de las tasas de crecimiento económico. La matrícula escolar ha aumentado considerablemente y ello es de alta posibilidad. Pero hay tres problemas muy serios: deserción, repetición y calidad. El 50% de los niños deserta antes de terminar la primaria. Las tasas de repetición son de las mayores del mundo. La calidad de las escuelas está ligada a factores como el número de horas anuales de clase, la remuneración de los maestros, la inversión en infraestructura y en materiales. En todos ellos, la escuela pública, que congrega a la gran mayoría de los niños, está en manifiesta inferioridad respecto a la privada. El acceso a educación de buena calidad pasa a ser sólo permitido a un reducido sector social. Superar estos problemas requerirá ponerlos a foco y diseñar estrategias apropiadas a su naturaleza. Es muy importante continuar con la política de extensión de la cobertura. Todavía quedan amplios grupos de población que se hallan fuera de la matriculación en primaria. Pero como se ha visto, no basta. Debe haber una vigorosa política de reducción de la deserción y la repitencia y de elevación de la calidad. Debe fortalecerse activamente la escuela pública. Ello implica recursos adecuados y acciones concretas en las áreas de la profesión docente, revisión curricular, materiales de trabajo e infraestructura. La situación de los maestros es un eje básico de la cuestión. Se necesita una profesión docente jerarquizada socialmente, remunerada apropiadamente y que constituya una alternativa atractiva de trabajo para las nuevas generaciones, abriendo posibilidades de progreso y crecimiento profesional. En las sociedades avanzadas en educación, esa ha sido una de las estrategias maestras empleadas para obtener dicho resultado. Así, los maestros en diversos países de Europa Occidental tienen sueldos superiores al promedio de la población. En Israel, un país con muy buenos standards educativos, el gobierno de Rabin decidió, sin embargo, en 1994, hacer una gran reforma educativa hacia el Siglo XXI. La nueva reforma educativa elevó en un 33%, en términos reales, el presupuesto de educación nacional. Entre los aspectos clave, se incrementó sustancialmente la remuneración de los maestros, y se agregaron a su jornada de trabajo tres horas pagas destinadas a entrenamiento en sistemas pedagógicos avanzados e introducción de la informática en todas las aulas del país. El país pasó a invertir en educación el 9% del Producto Bruto Nacional.⁵ En Corea se invierte casi el 10% del Producto Bruto Nacional en educación. Estos cuadros contrastan con la situación de los maestros en América Latina. Numerosos análisis de reputados especialistas coinciden en el diagnóstico. Entre ellos, Puryear (1997) describe el estado crítico de las remuneraciones y los desestímulos al ingreso a la profesión del siguiente modo: "Se ha permitido el deterioro de la profesión docente. Los profesores de todos los niveles educacionales están generalmente mal formados y peor pagados, y tienen pocos incentivos para la excelencia profesional y perfeccionamiento". Un tercio de los profesores de la región carece de certificados o de grados profesionales (Banco Mundial, 1993). En los colegios rurales del nordeste brasileño, sólo el 40% de los profesores han completado la enseñanza básica (Harbison y Hanunshek,

1992). En México, los profesores fueron uno de los pocos grupos ocupacionales que sufrieron la baja de un decil de sus salarios con respecto a otros durante los ochenta (de Ibarrola, 1995). Los bajos salarios y las condiciones precarias han empeorado particularmente el reclutamiento de nuevos profesores. La investigación reciente sugiere que aquellos que entran a programas de adiestramiento docente, tienen desempeños académicos desproporcionalmente bajos.

Germán Rama (1993) historia la evolución del proceso de deterioro y los escenarios previsibles: "... formar un buen cuerpo de maestros para todas las escuelas y un buen sistema de orientación y supervisión, enmarcado el todo en una ética de la función del maestro en la sociedad, llevó en algunas sociedades un esfuerzo de medio siglo. Políticas de ajuste económico que, sin proponérselo intencionalmente, pauperizaron a los maestros, dejaron de mantener y construir locales escolares, y hacinaron a los niños, promovieron una profunda crisis de la profesión de maestro. Los mejores profesores buscaron ocupación en otra parte, los que quedaron se burocratizaron y dejaron de creer en lo que hacían - porque a través de las políticas públicas, se desvalorizó ese noble acto de enseñar a los niños -, los jóvenes capaces no quisieron ir a formarse a los institutos normales y, en algunos países, es posible que en el futuro inmediato no haya jóvenes profesionales para sustituir a los antiguos, que se retiran o abandonan, y se vuelva a una enseñanza con maestros sin título".

Estos procesos que afectan severamente la calidad, requieren políticas orgánicas para superarlos. Algunos países de la región las han diseñado, puesto en práctica, y están obteniendo resultados.

Costa Rica ha considerado a la educación, durante sus cincuenta años de democracia, un gran proyecto nacional. Consensualmente, sus fuerzas políticas han defendido la escuela pública y trabajado permanentemente en su mejora. El Congreso de dicho país aprobó, en 1997, una reforma constitucional que incorpora una cláusula que obliga a los gobiernos a invertir en educación no menos del 6% del Producto Bruto Nacional, porcentaje muy superior al de la mayoría de los países de América Latina. Sus logros educativos han incidido en que ocupe una de las primeras posiciones de la región en las estadísticas de desarrollo humano, y la calidad de su sistema educativo se ha convertido en uno de los elementos centrales que han atraído recientemente inversiones tecnológicas de punta en gran escala hacia ese país. Uruguay, en donde la educación ha sido una prioridad de la democracia en todo este siglo, está actualmente realizando una amplísima reforma educativa que tiene entre sus metas avanzar hacia la universalización de la educación preescolar (Rama, 1998). Asisten a preescolar, instancia educativa considerada crucial en el mundo de fines del Siglo XX, por su peso en la formación de las estructuras básicas, sólo el 14% de los niños de América Latina. La cifra uruguaya multiplica varias veces ese nivel, pero el país se ha propuesto llegar a la universalización del preescolar para el año 2000. Asimismo, hay en marcha uno de los más ambiciosos programas de jerarquización y desarrollo de la profesión docente. En Chile, según refiere Anninat (1998), la democracia ha considerado el tema de la educación de la más alta prioridad y se ha iniciado una serie de programas para mejorar la "calidad y equidad" en la educación. Se aumentaron considerablemente los presupuestos educativos. Se reforzó la dotación de materiales y se instalaron computadoras en todas las escuelas secundarias y el 50% de las primarias. Se puso en marcha un vasto programa de renovación curricular e innovaciones educativas, el Proyecto Montegrande. Especial énfasis en las reformas ha tenido el fortalecimiento de la profesión docente. Su aumentaron los sueldos reales de los docentes desde 1990 a la actualidad, en un 80%. Se crearon premios a la excelencia docente, becas para perfeccionamientos en el exterior, y se mejoró la formación inicial de maestros.

En todos estos países hay una enérgica política de calidad en la educación pública, junto a la de cobertura. Sus medias de rendimiento superan a las deficientes medias de la región, y señalan la necesidad y viabilidad de caminar en esa dirección.

Otra base de sustentación esencial del desarrollo de capital humano se halla en campos como la nutrición y la salud. Como ya se ha visto, la región presenta en ambos, fuertes déficit en aspectos básicos.

Asegurar un acceso universal a una nutrición adecuada y a sistemas de salud públicos de buena calidad, son metas que deben estar al tope de las asignaciones de recursos. Se hallan en todas las Constituciones de los países, en la esencia de la promesa de igualdad de oportunidades de la democracia, y deberían convertirse en realidades a través de acciones concretas. Sin avanzar en estos campos, la posibilidad real de mejoras en los niveles educativos será precaria. Las altas tasas de deserción y repetición, por ejemplo, según indican las investigaciones en Centroamérica, tienen uno de sus motivos principales en los cuadros de desnutrición con los que asisten a la escuela numerosos niños de familias desfavorecidas.

c. La creación de capital humano se realiza en dos grandes marcos, uno es el sistema educativo, otro es la familia. Son dos marcos que interactúan. Ya se ha visto cómo las características de la familia inciden fuertemente en el desempeño educativo de los niños. Pero por otra parte, la familia en sí misma es formadora en las etapas más básicas del desarrollo. Junto a sus trascendentales roles afectivos, tiene un papel decisivo en la estructuración de la personalidad, en la formación de los criterios de discernimiento ético, en la conformación de capacidades para el razonamiento creativo y crítico,⁶ proporciona las bases para pautas de comportamiento en el campo de la salud preventiva. Su influencia es determinante en la dotación de capital humano de los niños y jóvenes. Mejorar la equidad requiere vigorosas políticas de fortalecimiento de la unidad familiar, hoy agobiada en América Latina por los embates de la pobreza, y las tensiones por encontrar y mantener fuentes de trabajo e ingresos. Reconociendo el papel clave de la familia, diversos países avanzados han ido expandiendo cada vez más sus políticas protectoras de las mismas. Ellas incluyen actualmente en Europa Occidental: cuidado médico público garantizado a todos los aspectos del embarazo y del parto, para asegurar la salud de la madre y del niño a nacer, licencias especiales para madres y padres (van de tres meses en Portugal hasta siete meses en Dinamarca), preservación de la ocupación de la madre, subsidios por hijo, desgravaciones fiscales. En América Latina, la política social debería tomar como un objetivo en sí la protección y fortalecimiento de la unidad familiar, deberían reforzarse y ampliarse los programas existentes, y generar programas innovadores adaptados al tipo de problemas concretos que se plantean en las familias desfavorecidas.

d. El capital social ha devenido, a fin de siglo, en una categoría fundamental en los análisis sobre el desarrollo. Investigaciones como las de Putnam (1994), Coleman (1990), trabajos recientes de investigación (Knack y Keefer, 1997), han demostrado su peso en los resultados macroeconómicos, en la estabilidad política y en el desarrollo social. El capital social de una sociedad comprende, como se ha referido, aspectos como valores compartidos, normas sociales, cultura, tasa de asociacionismo, es decir la capacidad de construir concertaciones, redes, sinergias, "clima de confianza" entre los diversos actores sociales, inteligencia de las instituciones, orientación al trabajo voluntario. Putnam concluye que la superioridad en la performance económica de Italia del Norte sobre la Italia del Sur, tiene parte de su explicación en el mayor capital social acumulado en la primera. Coleman (1990) dice que: "El capital social hace posible el logro de ciertos fines que serían inalcanzables en su ausencia". Knack y Keefer han corroborado empíricamente que elementos básicos del capital social, como la confianza y la cooperación social, tienen significativos impactos sobre el desempeño económico de los países.

América Latina requiere llevar adelante políticas sistemáticas de movilización de los inmensos activos latentes en la región en esta materia. Se necesitan programas activos en campos como la movilización de la cultura popular, que puede tener múltiples funcionalidades para el desarrollo social, la promoción del asociacionismo, la apertura de canales concretos para la acción voluntaria. El voluntariado, por ejemplo, dimensión destacada del capital social, es intensamente promovido y está jugando un papel significativo en diversas sociedades avanzadas. En los países de Europa Occidental crece la participación de jóvenes en tareas voluntarias de desarrollo. En Israel, el 25% de la población aporta servicios voluntarios, la mayor parte de ellos de carácter social, generando el 8% del producto bruto nacional en bienes y servicios de esta índole. La potenciación del capital social contribuirá por

múltiples vías al mejoramiento de la equidad. Entre otros aspectos, revalorizará la cultura popular, democratizará el acceso a la cultura, contribuirá a la elevación de la autoestima de los sectores desfavorecidos, incrementará su participación, afianzará y estimulará mecanismos de cooperación, creará vínculos de solidaridad actuantes al interior de la sociedad.⁷

A su vez, se ha determinado que la equidad contribuye a fortalecer el clima de confianza y las normas de cooperación ciudadana. Los estudios empíricos de Knack y Keefer (1997) han encontrado que hay correlación entre bajos niveles de desigualdad en un país, y el desarrollo de dichos aspectos del capital social.

e. Privilegiar la educación, la familia y el capital social, requiere una amplia concertación hacia el interior de las sociedades latinoamericanas. Será imprescindible que haya cambios de valores y actitudes. Se debe avanzar, para ello, en la comprensión de que el crecimiento del capital humano y del capital social va a definir el perfil mismo de la sociedad, su calidad de vida, será decisiva para la mejora de la equidad, y será al mismo tiempo una palanca poderosa de crecimiento económico. La idea de "gasto social", que asocia la asignación de recursos a lo social, a un gasto, y le agrega con frecuencia la connotación de que se está distrayendo recursos de desarrollos productivos genuinos, no coincide con los hechos. Aplicar recursos a proteger nutricionalmente a los niños, a mejorar la calidad en educación, a fomentar la cultura popular, a impulsar el voluntariado, no es un gasto, es una inversión de alta tasa de retorno. Existen mediciones crecientes al respecto. La "acumulación de capital humano y social" que producen estas inversiones es decisiva para que exista progreso tecnológico, competitividad y crecimiento sostenidos, y mejore la equidad. Se impone en América Latina poner en marcha amplios Pactos Nacionales en esta materia.

f. El Estado tiene que cumplir un rol central en la promoción de estos Pactos Nacionales y en su implementación efectiva. Crecientemente se piensa que el "Estado deseable" no se obtiene reduciendo simplemente el tamaño del Estado. La cuestión de fondo no es el tamaño sino tener un Estado centrado en las funciones históricas que es imprescindible cumpla, y con la capacidad institucional para llevarlas a cabo con eficiencia. Entre ellas, claramente resalta el tema de la equidad y el del desarrollo social en general. En su oportunidad, se preguntaba un pionero en la lucha contra la pobreza en el Continente, Sergio Molina: "¿Quién se hará cargo del tema de la equidad en nuestras sociedades?", y se contestaba que hay allí un rol insustituible para la acción estatal. Se presentan múltiples planos de acción posibles al respecto. El reforzamiento y eficientización de la inversión social es uno de ellos. La asignación de recursos para contribuir a garantizar los derechos mínimos de subsistencia de los más pobres, es otro. No desdeñable por cierto. El informe de la Comisión presidida por Patricio Aylwin (1995) señala que: "Aun cuando la relación crecimiento-empleo es clave para superar la pobreza, no se debe subestimar la importancia de las transferencias, servicios y programas específicos. Según estimaciones del BID y del PNUD (1993), éstos pueden llegar a constituir cerca de la mitad de los ingresos de las familias pobres de la región. El gasto social tiene importancia crucial en la supervivencia de los hogares más carenciados y constituye para algunos la diferencia entre pobreza e indigencia. En otros casos menos extremos de familias que han logrado mantener una infraestructura doméstica, el gasto social puede evitar que descendan por debajo de la línea de pobreza, de producirse caídas importantes en los niveles salariales".

Un análisis reciente de la economía chilena (PNUD, 1997) resalta el efecto de los subsidios estatales sobre la equidad: "Los subsidios monetarios cumplen un importante papel en mejorar la distribución de las oportunidades. En efecto, vista según quintiles de ingresos, la diferencia entre los extremos, antes de las transferencias hechas por el fisco, es de 14,4 veces. Luego de ellas la distancia se acorta a sólo 8,6 veces" (discurso sobre el Estado de la Hacienda Pública, Ministro de Hacienda, 1997).

Así como el Estado debe practicar una activa política de inversión social en sociedades con déficit sociales de la magnitud de los latinoamericanos, deben efectuarse todos los esfuerzos para mejorar la calidad de la "gerencia social" aplicada. Ello implica, entre otros aspectos: rediseñar las

estructuras institucionales hacia perfiles más abiertos, horizontalizados, orientados hacia los modelos de "learning organizations", mejorar por todas las vías las coordinaciones hacia el interior de los sectores sociales y con otros sectores, aprender a conformar y gestionar redes interinstitucionales, descentralizar los programas sociales hacia las regiones y los municipios, propiciar activamente la participación de las comunidades carenciadas en todos los aspectos del diseño e implementación de los programas sociales, introducir una cultura gerencial avanzada y ajustada a los dilemas gerenciales propios de la acción en el campo social, establecer sistemas de monitoreo y evaluación en tiempo real, desenvolver concertaciones entre Gobierno, ONGs, sectores clave de la sociedad civil, y comunidades carenciadas para llevar adelante grandes programas de enfrentamiento de la pobreza y mejora de la equidad.⁸

El tema fiscal es otro tema ineludible. Tiene incidencias directas sobre la equidad. Las fuentes fiscales de América Latina difieren marcadamente de las de países como los de Europa Occidental. Mientras en estos, casi dos terceras partes de la recaudación fiscal proviene de impuestos directos que gravan progresivamente a los contribuyentes, según su patrimonio e ingresos, y sólo un tercio de impuestos indirectos en donde el gravamen es regresivo al ser per capita (i.e. impuestos al consumidor), en América Latina la situación es inversa. Sólo un tercio viene de impuestos directos, y dos tercios de los indirectos. Esta regresividad fiscal se ve aumentada significativamente si se tiene en cuenta que los sistemas fiscales de la región presentan altas tasas de evasión, y que la misma proviene principalmente de sectores en mejor situación económica. Hay allí amplias líneas de trabajo por delante. Asimismo, fiscalmente debería alentarse modalidades que incentiven la participación de las empresas y de la sociedad civil en los programas sociales.

g. Un campo totalmente crucial para el mejoramiento de la equidad es el del empleo. Como se refirió anteriormente, las mayores cifras de desempleo se hallan en los estratos más pobres. A nivel comparado, se observa que algunos de los mejores resultados en esta materia han sido obtenidos por las estrategias de crecimiento de "abajo para arriba". En países como, entre otros, Japón, Corea, Italia, Israel, con modalidades desde ya muy diversas, ha jugado un rol central en el empleo el apuntalamiento de la pequeña y mediana empresa, a través de factores como la facilitación de garantías, el apoyo crediticio y la asistencia tecnológica. Allí se conforma una base productiva dinámica, generadora de empleo dirigido especialmente a los sectores más desfavorecidos. Las posibilidades asociativas de las PYME entre sí, pueden dar lugar también a combinaciones productivas muy interesantes como las producidas en Italia. En América Latina, un internacionalmente reconocido programa en gran escala orientado hacia ellas, el Programa Bolívar, ha logrado crear innovadoramente múltiples redes que involucran a Gobiernos, Bancos, Universidades y otros actores sociales relevantes en favor del fortalecimiento, proyección creciente de las PYME, y acceso de las mismas a los mercados mundiales. Los impactos obtenidos en todos esos aspectos han sido de gran consideración.⁹ El fortalecimiento de la pequeña y media empresa rural también puede jugar un rol relevante en este crecimiento desde la base. Se requiere, en general en la región, potenciar actividades productivas intensivas en empleo y exportaciones con fuerte carga de empleo. Junto a ello, pueden hacer aportes significativos iniciativas innovadoras como, entre otros, los programas orientados a vincular los jóvenes con dificultades laborales al mundo de las empresas, por ejemplo el exitoso programa Chile Joven; programas dirigidos específicamente a la incorporación productiva de las mujeres solas, jefas de hogar, como los desarrollados en Costa Rica¹⁰; apoyos efectivos en términos de facilidades para cuidado de niños que permitan a las mujeres pobres realizar actividades productivas, como los programas de madres cuidadoras en Venezuela.

La experiencia ha enseñado que para el éxito de estos programas el enfoque no puede ser puramente técnico. Siendo imprescindible la capacitación de los jóvenes desempleados o las mujeres humildes, jefas de hogar, en habilidades que les permitan ingresar en la producción, los grupos vulnerados por largos períodos de desocupación necesitan también que los programas les ayuden a devolverles confianza en sí mismos, autoestima, creencia en su potencial. Los resultados logrados con

cursos y trabajos de este tipo en los programas con las mujeres desfavorecidas en Costa Rica, son indicativos de la importancia de este abordaje amplio.

Estas y otras vías forman parte de los caminos que desde una democracia es posible y necesario emprender para atacar la iniquidad. En el tema se juega mucho el perfil de sociedad que será América Latina en el Siglo XXI. El mismo estará ligado a las decisiones que se adopten en este campo. Se necesita imaginación en los diseños. Joseph Stiglitz, economista jefe del Banco Mundial (1998), plantea la necesidad de lo que llama un consenso post-Washington. En su opinión, el mismo "reconoce tanto que un conjunto más amplio de instrumentos es necesario (que los incluidos en el Consenso) como que nuestras metas son también más amplias". Sugiere respecto a las metas: "Buscamos incrementos en los niveles de vida incluyendo mejoras en salud y educación, no solamente incrementos en el Producto Interno Bruto que se calcula. Buscamos el desarrollo sostenible que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un ambiente sano. Buscamos el desarrollo equitativo, que garantice que todos los grupos de la sociedad, no sólo el estrato alto, disfruten los beneficios del desarrollo. Y buscamos el desarrollo democrático, en el que los ciudadanos participen de varias formas en las tomas de decisiones que afectan sus vidas".

La iniquidad es uno de los obstáculos más formidables hacia metas como las mencionadas. Los costos que se están pagando por ella son de enorme magnitud. Obstaculiza el camino al crecimiento. Como lo señalara Birdsall (1997): "es posible que las tasas de crecimiento en América Latina no puedan ser más del 3 o el 4%, a distancia de las necesarias, en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos".

Los procesos de polarización social en curso, están reemplazando el perfil de sociedades duales con que con frecuencia se describió a las latinoamericanas, con áreas de modernidad y de atraso, por otro distinto. Las sociedades pasan a estar integradas por dos grupos básicos: los incluidos y los excluidos.

Los procesos de exclusión van más allá de las divisiones trazadas por las dualidades. Producen profundas segregaciones. Un porcentaje significativo de la población no tiene acceso a trabajos productivos, a una educación de calidad, a la cultura, al mercado. Se van creando en las grandes ciudades áreas cerradas para excluidos e incluidos, con limitadas comunicaciones entre sí. Se multiplican en los excluidos destinos ineluctables de pobreza, que se reproducen generacionalmente. Se debilita la unidad familiar, base de una vida humana plena. Los excluidos sienten temblar sus bases estratégicas de vida y su posibilidad de formar parte. ¿Por qué aceptar todo ello? Va contra las éticas pregonadas por Jesús y Moisés, tan decisivas en Occidente. Atenta contra el ideario del sistema democrático basado en la inclusión, en la apertura igual de oportunidades. Crea tensiones profundísimas en las entrañas de la sociedad. Degrada el perfil general de la misma. La iniquidad no es una ley de la naturaleza. La oleada de investigaciones recientes arroja evidencia empírica abrumadora al respecto. Resumiéndola, destacan Deininger y Squire (1996): "Más que estar gobernada por una ley histórica inamovible, la evolución del ingreso y la desigualdad es afectada por las condiciones iniciales y las políticas posibles". ¿Dejaremos que siga minando el crecimiento, la democracia y la ética, o generaremos desde la democracia vastas concertaciones sociales para rescatarlos y renovar la esperanza en los excluidos de América Latina?

Notas

¹ Puede verse al respecto Londoño, Juan Luis; Szekely, Miguel. "Persistent poverty and excess inequality: Latin America 1970-1995." Working Paper, BID, octubre de 1997.

² Puede verse al respecto, Diana Alarcón, "Changes in the distribution of income in Mexico and trade liberalization", Colegio de la Frontera Norte, México, 1994.

³ Ver, entre otros, el incisivo trabajo de Amartya Sen, catedrático de Harvard y Presidente de la Asociación Mundial de

Econometristas: "Teoría del desarrollo a principios del Siglo XXI", incluido en Emmerij, Louis, Núñez del Arco, José (comp.), El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI, BID, 1998.

⁴ Puede verse un análisis en profundidad de las claves del funcionamiento histórico de dicho modelo en: Costa, Esping y Corpi, "El modelo escandinavo", incluido en Bernardo Kliksberg (comp.), Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial". Fondo de Cultura Económica, 4a. edición, 1997.

⁵ Pueden verse los contenidos de la reforma en Amnon Rubinstein, Shimshon Shoshani, Ministry of Education, "There is another way. The Government of Israel believes in education", 1994.

⁶ Puede verse sobre la influencia de la familia en la gestación de los procesos básicos de creatividad y criticidad, los trabajos de Naum Kliksberg, algunos de los cuales fueron aplicados en una experiencia en gran escala para el desarrollo de capacidades populares en este campo, por el Ministro de Estado Luis Alberto Machado, en Venezuela. Entre los trabajos: "Elementos para una estrategia estructural en la formación de un profesional creativo", y "Aproximación a un análisis de los modelos de interacción y de las estrategias de pensamiento en el aprendizaje" (incluidos en Naum Kliksberg, La crisis pedagógica en las Universidades Latinoamericanas, Universidad Central de Venezuela, 1983; y Prácticas de interacción y de pensamiento democráticas y autoritarias, Revista Venezolana de Gerencia, Universidad del Zulia, 1998).

⁷ El autor examina el tema de las potencialidades de la cultura para luchar contra la pobreza, en "Cómo enfrentar los déficits sociales en América Latina. Acerca de mitos, dogmas y el papel de la cultura". En Bernardo Kliksberg, Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas perspectivas a nivel mundial, 4a edición, Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁸ El autor analiza en detalle el rol y diseño del Estado en lo social en Bernardo Kliksberg, "Repensando el Estado para el Desarrollo Social", Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 8, 1997.

⁹ Pueden verse, al respecto, Hugo Varsky (Secretario Ejecutivo del Programa Bolívar), "A modo de presentación", en Notas para un diálogo urgente, Programa Bolívar, 1994.

¹⁰ Puede verse una referencia detallada de los mismos en Rebeca Grynspan, "Desarrollo humano: nuevo desafío para América Latina", Coloquio, N° 28, Congreso Judío Latinoamericano, 1997.

Referencias

- ADELMAN, Irma and Sherman ROBINSON (1988), "Income distribution and development." En Hollis, Chenery and T.N. Srinivasan, eds. Handbook of Development Economics. Amsterdam, North Holland.
- ALESSINA, Alberto and Dani RODRIK (1994), "Distributive politics and economic growth". Quarterly Journal of Economics 108. MIT Press.
- ALESSINA, Alberto and Roberto PEROTTI (1994), "The Political Economy of growth: a critical survey of the recent literature." World Bank Economic Review, Vol.8, No. 3.
- ALLEYNE, George (1998), Mencionado por Fernando Salas en "Salud, educación, inequidad", El Mercurio, Chile, 23 de diciembre de 1998.
- ALTIMIR, Oscar (1994), "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste". Revista de la CEPAL, N°. 52, abril.
- ALWYN, Patricio y otros (1995), "Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social". CEPAL/PNUD/BID.
- ATKINSON, A.B. (1998), "Equity issues in a globalizing world: the experience of OECD countries". Conference on Economic Policy and Equity. IMF, June 8-9, 1998.
- BENABOU, Roland (1996), "Inequality and growth". En Benabou R., Ben S., Rotenberg J., eds. Macroeconomics Annual, MIT Press.
- BERRY, Albert (1997), "The income distribution threat in Latin America." Latin American Research Review, Vol. 32, N° 2.
- Banco Mundial (1993), "América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos". 1995. Reforma Social y Pobreza, BID/PNUD.
- BID/OCE, (1998), Documentos preliminares de trabajo, mimeo.
- BIRDSALL, Nancy, ROSS, David, y Richard SABOT (1996), "La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina". En Gestión y Política Pública, CIDE, México, primer semestre.
- BIRDSALL, Nancy and Juan Luis LONDOÑO (1997) "Asset inequality matters: an assessment of The World Bank's approach to poverty reduction." American Economic Review, May.

- BIRDSALL, Nancy (1998), Comentario sobre el trabajo de Yamada Kuchiki: "Enseñanzas del Japón. En Emmerij, L., Núñez del Arco, J. (comp.) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. BID.
- BRUTLAND, Go H (1998), "Alocución en 2da. Conferencia Sanitaria Panamericana", OPS, Washington.
- BURKI, Shadid Javed (1996), Opening statement. En "Poverty & Inequality". Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. The World Bank.
- BUSTELO, Eduardo, y Alberto MINUJÍN (1998), eds. "Todos entran". UNICEF, Santillana.
- CALDERA, Rafael. Discurso inaugural (1998), 28º Asamblea Anual de la OEA. Caracas, 2 de junio de 1998.
- CELADE/BID (1996), "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina".
- CEPAL (1997), "La brecha de la equidad".
- CLARKE G. (1992), "More evidence on income distribution and growth." Working paper, The World Bank, December.
- COLEMAN, James (1990), "Foundations of social theory." Harvard University Press.
- DEININGER, Klaus and Lyn SQUIRE (1996), "New ways of looking at old issues: inequality and growth." Unpublished. The World Bank, Washington.
- FIELDS, Gary (1989), "Changes in poverty and inequality in developing countries." The World Bank, Research Observer 4.
- JIMÉNEZ, Luis F. and Nora RUEDI (1998), "Stylized facts of income distribution in five countries of Latin America and general guidelines for a redistributive policy." CEPAL, February, 1998.
- KALDOR, Nicholas (1978), "Capital accumulation and economic growth." En Kaldor, Nicholas Further essays on economic theory. Holmes and Meier Publishers.
- KATZMAN, Rubén (1992), "¿Por qué los hombres son tan irresponsables?" Revista de la CEPAL, N° 46.
- KAWACHI, Ychiro, Bruce P. KENNEDY and Kimberly LOCHNER (1997), "Long live community: social capital as public health". The American Project, No 35, November.
- KNACK, Stephen, and Philip KEEFER (1997), "Does social capital have an economic payoff? A cross country investigation." The Quarterly Journal of Economics. Vol. CXII, Issue 4, November. MIT Press.
- KRIS, Ernesto (1995-1996), "Empleabilidad y vulnerabilidad social". Buenos Aires, 1997 (mimeo).
- KUSNETZ, Simón (1970), "Crecimiento económico y estructura económica". Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- LatinBarómetro, Informes 1995 y 1996.
- LONDOÑO, Juan Luis and Miguel SZEKELY (1997), "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995. Working Paper Series 357. BID.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1996), Panorama Laboral, 1996. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.
- Pan American Health Organization. ECLAC (1998), "Health, social equity and changing productions patterns in Latin America and the Caribbean".
- PIRAS, Claudia (1997), "Una herramienta para mejorar la educación: mayor poder para las escuelas". Políticas de Desarrollo, BID, marzo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), "Desarrollo Humano en Chile, 1998. Las paradojas de la modernización". PNUD.
- PURYEAR, Jeffrey (1997), "La educación en América Latina. Problemas y desafíos". PREAL.
- PUTNAM, Robert (1994), "Para hacer que la democracia funcione". Editorial Galac, Venezuela.
- RAMA, Germán (1993), En "Reforma Social y Pobreza". BID/PNUD.

- RAMA, Germán (1998), "La reforma educativa en Uruguay". Administración Nacional de Educación Pública, febrero.
- RATINOFF, Luis (1996), "Delincuencia y paz ciudadana". En: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia, y seguridad ciudadana. BID.
- RAVALLION, Martin (1997), "Can high-inequality developing countries escape absolute poverty?" Economic Letters, Vol. 56, N° 1, September.
- ROBINSON, Sherman (1976), "A note on the U-Hypothesis." American Economic Review 66 (3).
- SCHIEFELBEIN, Ernesto (1995), "Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe". Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo.
- SEN, Amartya (1998), "Economic policy and equity: an overview." Conference on Economic Policy and Equity. IMF, June 8-9.
- SEN, Amartya (1992), "Inequality reexamined." Harvard University Press.
- STIGLITZ, Joseph (1998), "Más instrumentos y metas más amplias; desde Washington hasta Santiago". Seminario "Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes". Academia Centroamericana, abril.
- _____ (1996), "Some lessons from the East Asian Miracle." Research Observer, The World Bank, August.
- The Economist (1996), November.
- The New York Times (1997), "Growth's limits in Latin America." May 6.
- World Bank (1993), World Development Report 1993. "Investing in Health".

La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal *

Juan Carlos Lerda

A. Introducción

El punto de partida de este estudio es la convicción de que los programas de gobierno y las políticas de Estado deben enmarcarse en una estructura fiscal consistente. Esto significa que todo programa de políticas públicas presupone operaciones de naturaleza fiscal -cobro de impuestos, compra de bienes y servicios finales, pago de subsidios, transferencias y otros- acordes con las metas y los objetivos fijados. En sociedades plurales y democráticas, dichas operaciones integran el plan de gastos e ingresos del Ejecutivo y deben ser aprobadas por el Congreso, conforme a normas y procedimientos definidos por las instituciones presupuestarias de cada país. El resultado del debate en torno a dicho plan evidentemente depende del juego de fuerzas existente en el Parlamento y, en no pocas ocasiones, también de la opinión pública en otras esferas del quehacer nacional.

Cuando éstas permiten el desarrollo de mayorías o coaliciones políticas duraderas y de consensos básicos estables respecto del papel del Estado en la economía, de las modalidades, la extensión e intensidad de las intervenciones gubernamentales y, sobre todo, de la manera en que deben ser financiadas y debe distribuirse su carga entre los miembros de la sociedad, entonces están dadas las condiciones necesarias para un eficaz funcionamiento del Estado y la ejecución de los programas de gobierno.

Cuando, por el contrario, dichos consensos son débiles, o no se traducen en mayorías o coaliciones parlamentarias con puntos de vista convergentes con respecto al nivel, composición y tendencia del gasto público y la recaudación tributaria, sólo cabe esperar que las finanzas públicas presenten una fragilidad crónica. Ésta implica una permanente falta de recursos para financiar programas de gastos corrientes, como también para ampliar el acervo de capital físico y humano del país. La insuficiencia de recursos fiscales crónica o recurrente se traduce en empleos públicos mal remunerados, falta de motivación y sentido de misión de los funcionarios públicos y lugares de trabajo sin recursos materiales adecuados, entre otras cosas. Todo esto, a su vez, conduce a intervenciones poco eficaces y eficientes, que provocan descontento entre los usuarios de los servicios públicos y contribuyen a acentuar la debilidad del pacto fiscal.

Las causas más profundas del círculo vicioso recién descrito se encuentran en la esfera política, desde donde se transmiten en múltiples direcciones, que retroalimentan la fragilidad inicial del pacto fiscal. En tales circunstancias, los responsables de la conducción económica -que con frecuencia se ven impedidos de aumentar la carga tributaria o de reducir el gasto- no tienen otra salida fuera de aprovechar la escasa libertad que les otorga un régimen fiscal deficiente, consolidado a lo largo de muchos años de falta de acuerdos políticos básicos.¹

B. Sustitución de instrumentos de políticas

La mencionada búsqueda de salidas constituye un claro incentivo para que las autoridades económicas traten de sustituir instrumentos que desde el punto de vista político resultan costosos (por ejemplo, un impuesto sobre las ganancias de capital, un aumento de la tasa del IVA, un subsidio monetario a productores agrícolas y el aumento de las transferencias por concepto de seguridad social, entre otras), por otros más baratos (por ejemplo, subindización de los títulos de la deuda pública o de los salarios de los funcionarios públicos, demora en el pago de cuentas a los proveedores del gobierno, elevación de los encajes bancarios mucho más allá de lo necesario para el manejo de la liquidez).

(*) Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

Publicado también en: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos (LC, G. 1997/Rev. 1), Santiago de Chile, 3 de julio de 1998, cap. II.

Es fácil percibir que, en este caso, el ‘precio’ aludido está vinculado al grado de dificultad que el Ejecutivo pueda tener para llegar a un acuerdo político sobre el uso de un instrumento dado para un determinado fin, como también a la medida en que se prevea utilizarlo. Por cierto, el referido grado de dificultad depende de la transparencia u opacidad del instrumento en cuestión: cuando éste tiene gran visibilidad y puede ser objetado en el Parlamento, podría decirse que es potencialmente “caro”; en cambio, si su aplicación queda fuera del alcance del Congreso porque opera a través de mecanismos burocráticos y administrativos opacos, se puede hablar de un instrumento políticamente “barato”.

En la medida en que las autoridades económicas pagan un precio por el uso de los instrumentos que seleccionan, deben optar entre numerosas alternativas y no disponen de un capital político ilimitado, sino que deben atenerse a restricciones presupuestarias análogas a las de cualquier consumidor, cabe postular que ante un cambio de “precios relativos”, modificarán la combinación de instrumentos seleccionados.^{2,3}

En el plano fiscal hay numerosas instancias en que las autoridades prefieren sustituir instrumentos potencialmente costosos por otros que, pese a ser de menor calidad técnica, se pueden utilizar a un precio políticamente menor a corto plazo. Esto ha dado origen a soluciones muy ingeniosas, cuya relevancia empírica varía con el tiempo. Así, cuando no es posible incluir en el presupuesto público subsidios explícitos para un determinado grupo de agentes, un sector o una región, la transferencia puede efectuarse a través de renuncias impositivas vinculadas a incentivos fiscales y otros esquemas de fomento industrial; líneas de crédito privilegiadas, ya sea por la tasa de interés que se aplica o por los plazos otorgados para la devolución del principal, y venta de divisas a tasas inferiores a la par, para la compra de insumos y bienes de capital importados.

Asimismo, si el gobierno tiene dificultades para incluir determinados gastos en el presupuesto, por ejemplo los correspondientes a educación técnica, puede inducir al sector productivo privado a ofrecer capacitación técnica de nivel intermedio a cambio de incentivos tributarios a quienes comprueben haber destinado un cierto volumen de fondos en las áreas y programas preestablecidos, o bien exigirle que efectúe gastos por una suma determinada en esos programas y áreas. En este último caso se dictan normas de carácter obligatorio según las cuales, por ejemplo, toda industria con más de cien trabajadores debe ofrecer un determinado número de cursos técnicos de nivel intermedio.

Por lo tanto, si las autoridades económicas consideran costosa la recaudación de impuestos para ejecutar un programa de gasto público directo, podrían preferir una modalidad de gasto público realizado indirectamente. De esto se deduce que la sustitución de instrumentos o políticas visibles y consideradas políticamente costosas por otras de tipo indirecto y de mayor opacidad, al parecer más baratas aunque seguramente de menor calidad, puede conducir a que la política presupuestaria termine siendo sólo un subconjunto de la política fiscal.

C. Política fiscal: política presupuestaria y política cuasifiscal

Ya sea por razones de conveniencia política o técnica, lo cierto es que en los presupuestos nacionales no se toman en consideración todos los canales a través de los cuales se expresa la política fiscal. De hecho, hay muchas otras modalidades de acción fiscal -fuera de las operaciones correspondientes a gastos, impuestos, subsidios y transferencias normalmente incluidas en el presupuesto-, que suelen pasar inadvertidas porque los ropajes con que se visten tienden a ocultar su verdadera naturaleza, llegando en algunos casos hasta ocultar su existencia. La observación anterior contrasta marcadamente con la descripción de la restricción presupuestaria del sector gobierno que normalmente se encuentra en los modelos de análisis macrofiscal. Dicha descripción se basa en el supuesto de que los componentes del déficit por encima de la línea reflejan una versión unificada y consolidada de todas las acciones fiscales del gobierno. Sin embargo, en todos los países la práctica apunta en dirección contraria.

En los años ochenta más que hoy, la adopción de medidas fiscales que no se enmarcan en el contexto del presupuesto fue tan común en la región que en algunos casos este último pasó a ser un instrumento de valor más bien simbólico, cuyo ritual de aprobación obedecía más a normativas legales que a necesidades reales de planificación de la acción pública. A ello contribuyó en parte la importancia de algunas grandes empresas públicas y agencias gubernamentales encargadas del comercio exterior, unida a la aceptación más o menos generalizada del uso de controles selectivos de precios, salarios, tasa de interés y tipo de cambio. Todo esto creó condiciones favorables para que, en situaciones de democracia imperfecta, la política fiscal reflejada en el presupuesto no pasara de un ejercicio incompleto y poco riguroso. Pese al considerable progreso logrado en los últimos años en América Latina en materia de unificación y consolidación presupuestaria, no se debe perder de vista el hecho de que el ámbito de la política fiscal sigue excediendo con creces lo registrado en el presupuesto oficial.⁴

Aunque por razones diferentes a las observadas en América Latina, las economías en proceso de transición muestran una situación casi límite en materia de exclusión de operaciones típicamente fiscales del presupuesto del gobierno. Como bien se sabe, en dichas economías las empresas estatales llevan a cabo gran parte de las operaciones de naturaleza fiscal, por lo que las actividades registradas en el presupuesto del gobierno no reflejan adecuadamente el grado de activismo fiscal prevaleciente en dichas economías.⁵

En el caso de las economías industrializadas, el presupuesto gubernamental refleja más cabalmente el conjunto de medidas e iniciativas que conforman la política fiscal.⁶ Esto no significa que en el presupuesto de un país representativo de la OCDE se tomen en cuenta todos los canales de transmisión de la política fiscal. En todo caso, debido a limitaciones tanto estadísticas como conceptuales, probablemente sería difícil demostrar la existencia de una correlación positiva entre el grado de cobertura del presupuesto -la medida en que refleja los instrumentos y canales de transmisión de la política fiscal- y el grado de desarrollo económico de un país.⁷

A la luz de lo anterior es evidente que para evaluar correctamente la posición fiscal de un país hay que considerar dos conjuntos de indicadores. El primero de ellos es convencional y se refiere a los gastos, impuestos, subsidios y transferencias provistas en el presupuesto de gobierno, que representa el aspecto visible de la política fiscal y es al que normalmente se hace referencia. El segundo consiste en una amplia gama de instrumentos y canales de transmisión de efectos de naturaleza fiscal, excluidos por definición del presupuesto, que denominamos “política cuasifiscal”. Esta última, como ya se indicado, es el complemento de la política presupuestaria oficial explicitada en el presupuesto.

Este complemento puede interpretarse como el componente de la política fiscal que, por motivos técnicos o políticos, no se puede o no se quiere incorporar al presupuesto. Este componente no claramente visible de la política fiscal cubre un vasto y complejo ámbito conceptual, que puede clasificarse de diversas maneras según el propósito del análisis. Para los efectos de este trabajo, destacamos las siguientes grandes áreas:⁸

i) **Actividades extrapresupuestarias.** Un porcentaje indefinido del gasto público total se efectúa fuera del presupuesto, mediante la intervención de agencias descentralizadas, cuyas partidas de ingresos y gastos son aprobadas por directorios relativamente independientes del poder legislativo. Destacan en esta categoría el uso de fondos extrapresupuestarios, con destino específico o de uso general,⁹ cuya proliferación durante los años setenta y parte de los años ochenta despertó una gran resistencia a su utilización a inicios de la presente década.

ii) **Gastos tributarios.** Como se señala en la sección B, las autoridades públicas pueden atender determinadas necesidades del sector privado -familias y empresas- en forma directa o indirecta. En el ejemplo utilizado, para ofrecer educación técnica de nivel medio pueden realizar gastos con cargo a las partidas de gasto autorizadas para el Ministerio de Educación e incluidas en el presupuesto ordinario o pueden autorizar a las empresas que ofrezcan dicho tipo de instrucción a sus empleados, deduciendo de sus

impuestos los gastos correspondientes a la prestación del servicio. Aunque este simple ejemplo demuestra la posibilidad de alcanzar el mismo objetivo de manera directa, mediante el gasto público, o indirecta, mediante renuncia fiscal, sin que el nivel del déficit público se vea afectado, esta equivalencia formal rara vez es comprobable en América Latina y el Caribe, debido a la falta de estadísticas sobre la importancia empírica del total de dicha renuncia fiscal.

iii) **Pasivos contingentes y conjeturales.** Un gobierno puede sustituir un gasto público inmediato por una promesa de desembolso futuro siempre que se den determinadas condiciones. Un ejemplo de funcionamiento de este mecanismo es una posible reducción del gasto público corriente (para cumplir acuerdos con instituciones financieras internacionales o como parte de una política de recuperación del tipo de cambio real), a cambio de la cual se ofrezcan a algunos de los perjudicados por el proceso de ajuste, garantías o avales para los préstamos que puedan suscribir en los mercados internacionales. Como puede apreciarse, dada la casi absoluta falta de información sobre el monto de los avales otorgados por el sector público, y de la probabilidad de que parte de las garantías otorgadas se cobren durante un determinado ejercicio, es poco lo que se puede saber sobre la efectiva posición fiscal del gobierno en dicho período.¹⁰

iv) **Política fiscal implícita.** Consiste en el manejo de aspectos seleccionados de las políticas públicas, incluido el marco regulatorio vigente, con el fin de conseguir resultados análogos a los que se obtendrían mediante el uso de impuestos y subsidios convencionales. La idea de aprovechar instrumentos concebidos y diseñados para alcanzar objetivos en otras áreas generalmente responde a la conveniencia política de atender demandas en favor de la concesión de subsidios, minimizando las resistencias que provoca la tributación convencional. Aunque no siempre de manera intencional, muchas veces la política fiscal se encubre detrás de las políticas de precios, monetaria, bancaria, cambiaria, salarial, social, industrial y, en general, regulatoria.

Esta transfiguración de medidas de naturaleza fiscal puede quedar en manos de diversas instituciones como ministerios sectoriales, juntas reguladoras, organismos gubernamentales, banco central y otras entidades del sector financiero estatal. Puede reflejar una visión estratégica de la organización de una sociedad y sus cuentas públicas, como ocurre en las economías de planificación centralizada o en transición, o bien una decisión táctica de autoridades económicas que desean evitar los costos políticos de adoptar nuevos impuestos y otorgar subsidios, como sucede cuando se fijan salarios mínimos o se impone un límite máximo a los alquileres. En todo caso, el aspecto fiscal de muchas medidas cuyos efectos económicos son equivalentes a impuestos y subsidios convencionales, suele pasar inadvertido porque quedan al margen del presupuesto. Consecuentemente, la dimensión cuantitativa del componente fiscal inserto en las políticas públicas y regulatorias suele subestimarse.¹¹

D. Modalidades de gasto público indirecto

La sustitución de instrumentos fiscales explícitos por mecanismos indirectos puede ilustrarse a partir de los conceptos de gasto o renuncia tributaria y de regulaciones de carácter obligatorio. Si bien algunos países de la región han conseguido disminuir en los últimos años la proporción que representan las renunciaciones tributarias dentro del PIB, aún es mucho lo que falta por hacer en esta materia. Es poco lo que se sabe sobre el uso de regulaciones obligatorias como instrumento alternativo al gasto público en América Latina y el Caribe, por tratarse de un tema que, sin ser nuevo, ha sido relativamente poco explorado. Dado que ambas prácticas reducen el grado de transparencia de las cuentas públicas, conviene examinar lo realizado por algunos países en este campo.

1. Gastos tributarios

Los gastos tributarios son instrumentos fiscales que constituyen una alternativa a los subsidios monetarios o a los programas de gasto directo. Por definición se traducen en menores ingresos para el Tesoro debido al trato preferencial que ofrecen las leyes tributarias.

Los gastos o renuncias tributarias dan origen a una considerable opacidad en el sistema impositivo, ya que con frecuencia no se dispone de estimaciones sobre lo que se deja de recaudar. El diseño de este instrumento puede adoptar diversas modalidades, entre las que destacan las siguientes: i) *exenciones*: ingresos u otros conceptos excluidos de la base imponible; ii) *deducciones*: sumas deducidas del valor bruto en la estimación del monto imponible; iii) *créditos*: deducciones de obligaciones tributarias; iv) *tasas preferenciales*: tasas menores diferenciadas por tipo de contribuyente, industria, actividad y localización, y v) *prórrogas*: ampliaciones de los plazos para el pago de impuestos, equivalentes a préstamos sin intereses.¹²

Todos los gobiernos reconocen la necesidad de contar con información cuantitativa sobre gastos tributarios, pero no hay acuerdo sobre la mejor manera de difundirla, ni sobre su uso o incorporación en cuentas especiales del presupuesto. En cuanto a este último aspecto, cabe destacar que en los países de la OCDE los informes y las estimaciones de gastos tributarios son importantes componentes de los debates sobre políticas públicas, aunque rara vez han influido en forma destacada en la formulación de reformas tributarias o presupuestales.¹³

El propósito de un sistema de información para el control y el cálculo de gastos tributarios (véanse los recuadros 1 y 2) es dotar de mayor transparencia a las cuentas públicas, reduciendo posibles injerencias políticas y discrecionalidad administrativa en la distribución y el aprovechamiento de los beneficios. Al mismo tiempo, se trata de estimar las implicaciones presupuestarias de la correspondiente pérdida de ingresos tributarios y, en particular, compararla con los gastos directos que sustituyen. Además, en tanto se pueda desagregar la información sobre gastos tributarios por tipos de impuestos aplicables a distintos sectores de actividad y regiones de destino, será posible identificar a los “ganadores” y “perdedores” de tal política, y en consecuencia, sus posibles efectos distributivos.

Dicho sistema de información también es necesario por el hecho de que los gastos tributarios son instrumentos para lograr diversos objetivos de política. En consecuencia, tendrían que estar sujetos a las mismas evaluaciones de resultados que los subsidios otorgados directamente con cargo al presupuesto. Asimismo, para que los exámenes de las políticas públicas sean más eficaces deberían abarcar todos los mecanismos de intervención del Estado; también convendría que se aplicaran las mismas técnicas de estimación de costos y beneficios a los gastos tributarios y a los gastos directos.

Recuadro 1 **Renuncias tributarias en Brasil**

La proliferación de incentivos fiscales impositivos, financieros y crediticios en los años setenta y comienzos de los ochenta obligaron en la segunda mitad de esta última década a una drástica reconsideración del alcance que convendría dar en el futuro al uso de dichos instrumentos, como también del sistema de control e información que debería adoptarse en esa materia. La importancia atribuida al tema queda de manifiesto en la disposición de la Constitución Federal de 1988 (art. 165, inciso 6), según la cual el Poder Ejecutivo debe adjuntar al proyecto de ley de presupuesto anual un informe de los efectos de las exenciones, las amnistías, los subsidios, y otros beneficios de naturaleza tributaria, financiera y crediticia.

En el Informe de Beneficios Tributarios, que desde 1986 acompaña al proyecto de presupuesto, se incluyen estimaciones detalladas de las pérdidas de recaudación potencial por tipos de impuesto y contribuciones fiscales administradas por la Secretaría de Ingresos Federales, identificándose su destino por grandes regiones.

Se estima que en 1998 la renuncia fiscal corresponderá a 1.85% del PIB y a 14.07% de los ingresos administrados por dicha Secretaría. Su composición es la siguiente: impuesto sobre ingresos, 60.0%; impuesto sobre productos industriales, 20.5%; impuestos sobre las importaciones, 14.5%; otros, 4.4%.

Fuente: Brasil, Secretaria da Receita Federal, “Demonstrativo dos benefícios tributários: 1998”, Brasília, Ministerio de Hacienda, marzo de 1997.

Recuadro 2
Preparación de informes sobre gastos tributarios
en los países de la OCDE

La OCDE ha publicado, primero en 1984 y luego en 1996, información sobre las prácticas de 14 países que preparan informes periódicos sobre gastos tributarios. Alemania y Estados Unidos fueron pioneros en este campo hacia fines de los años sesenta. Les siguieron, apenas una década más tarde, Austria, Canadá, España y el Reino Unido y, a principio de los años ochenta, Australia, Bélgica, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Portugal. Las características de estos informes varían considerablemente de un país a otro:

- **Frecuencia de presentación:** *en la mitad de los países las autoridades tienen la obligación legal de presentar informes de este tipo. En la mayoría, se presentan todos los años; las excepciones son Alemania (informes bienales), e Italia y los Países Bajos (informes esporádicos).*
- **Cobertura de los gastos tributarios:** *todos los países consignan gastos tributarios relacionados con los impuestos sobre la renta personal y de las empresas (con excepción en este último caso de los Países Bajos), e impuestos indirectos y directos, entre otros sobre el capital (con la excepción de Irlanda y los Países Bajos). En el caso de Estados Unidos, en los informes se incluyen los impuestos sobre el patrimonio y los relacionados con herencias y donaciones, pero no los impuestos indirectos ni sobre la nómina. Alemania y Austria producen informes sobre subsidios basados en un concepto más amplio, que incluye todos los gastos directos y gastos tributarios.*
- **Método de estimación:** *todos los países recurren a la medición ex post de la renuncia fiscal, que permite calcular el monto en que se reducen los ingresos fiscales debido a determinadas disposiciones. El uso de otros métodos, como el cálculo de la recaudación ex ante, que mide el aumento esperado de los ingresos en caso de que se elimine la exención, y del gasto equivalente, que mide el costo de otorgar el mismo beneficio monetario mediante un gasto directo, plantea problemas de cálculo y de incertidumbre en la estimación de los cambios de comportamiento de los agentes. Estados Unidos es el único país que consigna conjuntamente las cifras correspondientes al cálculo de la renuncia fiscal y el gasto equivalente.*
- **Integración al presupuesto:** *en algunos países estos informes se presentan independientemente, pero en Bélgica, España, Finlandia, Francia y Portugal forman parte integral del proceso de formulación del presupuesto. En Estados Unidos, los informes sobre gastos tributarios se preparan como parte de la elaboración del presupuesto del gobierno, aunque no están integrados al proceso presupuestario.*

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Tax Expenditure: Recent Experience", París, 1996.

A las consideraciones precedentes, de carácter básicamente interno, hay que añadir las relativas a la vinculación entre la esfera fiscal y el comercio exterior. Es bien sabido que, paralelamente a la creciente desregulación de los mercados, la liberalización del comercio internacional y la globalización de la economía mundial, se observan acentuadas tendencias proteccionistas en todas las economías. A medida que las barreras arancelarias van perdiendo importancia relativa en favor de otras modalidades de protección comercial, menos visibles y cuestionables por el GATT y la OMC, la política impositiva, en particular los gastos tributarios, surgen como alternativas atractivas para modificar la protección efectiva en determinadas industrias nacionales. Por este motivo, la estimación detallada de los gastos tributarios es esencial para realzar la transparencia, no sólo de la política fiscal sino también de la política comercial.¹⁴

2. Regulaciones obligatorias

Otro instrumento que viene siendo crecientemente usado es la regulación obligatoria. Ésta, por cierto, obliga igual que otros dispositivos legales, pero se distingue del resto por tratar de alcanzar

objetivos de política pública a través de la exigencia de que sean los propios agentes privados quienes, bajo ciertas condiciones, provean y financien directamente la oferta de ciertos bienes o servicios. Ello evita que el gobierno deba incurrir en asignaciones presupuestarias, como era costumbre en el pasado o es aún práctica en países con tradiciones y arreglos institucionales comparables, al mismo tiempo que lo libera de su financiamiento.¹⁵

Existe la posibilidad de que el Estado deje de efectuar gastos de manera directa, sustituyendo partidas presupuestarias que deben someterse a votación anual en el Congreso por disposiciones obligatorias que -en el mejor de los casos- sólo deben someterse a aprobación parlamentaria en una oportunidad. Su uso cada vez más frecuente como instrumento de política fiscal implícita, y la dificultad para estimar los beneficios y los gastos incurridos en su aplicación, ciertamente dificultan la identificación de sus efectos, tanto en el ámbito de la economía como en el de las finanzas públicas.

En décadas recientes se ha dado gran importancia a los beneficios establecidos obligatoriamente como instrumento de política social. La provisión obligatoria de beneficios a los empleados por parte del empleador es un tópico de creciente interés, y varias de las propuestas están específicamente destinadas a ciertos grupos-objetivo.¹⁶

El atractivo de las regulaciones obligatorias puede plantearse en términos presupuestarios, políticos y de eficiencia. Su ventaja presupuestaria descansa en el ahorro de recursos que permite al fisco, pues parte de la agenda política se financia traspasando los costos al sector privado, lo que permite mejorar el saldo presupuestario. En términos políticos, el uso de este tipo de instrumentos, a diferencia de la provisión directa, despierta menos controversia dado el carácter invisible de sus costos. Ello contrasta obviamente con la transparencia de la provisión directa financiada, por ejemplo, mediante impuestos o endeudamiento.

En cambio, ha sido objeto de controversias el argumento de eficiencia como criterio para adoptar normas obligatorias, en lugar de efectuar gastos fiscales, como medio para financiar la expansión del servicio público. Sus defensores sostienen que ante una falla de mercado en la provisión de un beneficio particular, la imposición de un mandato puede ser un medio eficiente de corregirla. Los servicios financiados con cargo a fondos públicos exigen un incremento de los ingresos del gobierno, que típicamente se logra con mayores impuestos, con la resultante pérdida de eficiencia social.¹⁷ Los mandatos, por el contrario, se financian con un impuesto implícito, provocan una menor distorsión y, por tanto, suponen una menor pérdida de eficiencia, siempre que los beneficios sean valorados por sus destinatarios finales.¹⁸ En último término, pueden ser tan eficientes como el pago de una suma fija para la expansión de los servicios correspondientes. El criterio de eficiencia se debilita, sin embargo, porque no se puede generalizar. En particular, puede no aplicarse a políticas populares, como ocurre con los servicios que benefician a un grupo demográfico específico dentro del mercado del servicio sujeto a regulación, que puede no asumir los costos del mayor beneficio.¹⁹

A la limitación antes mencionada se añaden posibles problemas de equidad.²⁰ La meta de un mandato puede ser la canalización de recursos hacia un cierto grupo de la sociedad, pero el grado de rigidez de la transferencia de los costos puede desvirtuar la política redistributiva. Un problema de este tipo puede surgir en el mercado laboral, por ejemplo, si los beneficiarios del mandato son en su mayoría trabajadores que ganan un salario cercano al mínimo. En tal situación, queda poco margen para que el empleador pueda transferirles los costos a través de los salarios, por lo que tendría poderosos motivos para evitar la contratación de esa categoría de trabajadores (o incluso despedirlos, si los tuviera). Asimismo, los mandatos pueden ser una modalidad regresiva de financiamiento de mayores beneficios. En ciertas condiciones, la aplicación de un impuesto a todos los trabajadores para financiar una expansión del beneficio será más progresiva que el respectivo mandato si la distribución del ingreso es muy desigual.^{21, 22}

En la práctica, lo ocurrido a la fecha demuestra que las normas obligatorias deben adoptarse con cautela, pues pueden imponer costos sustanciales al sector privado regulado, sin que sean

habitualmente considerados consecuencia de la acción del gobierno.²³ A todos los costos que supone el cumplir con las normas, se suman otros no dimensionados pero posiblemente considerables, como la pérdida de productividad. La regulación absorbe recursos que podrían destinarse a otros propósitos, por lo que los excesos en esta materia pueden ser muy dañinos para la economía. Por lo tanto, se necesitan criterios de evaluación que permitan determinar con precisión los costos impuestos por la regulación, a fin de evitar que los gobiernos recurran a ella como si no tuviese costo alguno.

La solución generalmente propuesta es el análisis costo-beneficio, de creciente uso en varios países desarrollados (véase el recuadro 3) bajo el supuesto de que se puede conseguir una mejora económica real mediante la expansión de aquellos programas regulatorios cuyos beneficios superen con creces los costos. El método, sin embargo, es de difícil aplicación por los enormes vacíos de datos sobre los costos y beneficios.²⁴ La información confiable y válida es particularmente escasa y está muy dispersa en el caso de los beneficios, que a veces son casi imposibles de medir: ¿cómo cuantificar el valor de la igualdad racial, por ejemplo? Esto supone que se puede avanzar más mediante la comparación de costos. Se precisa una estimación del valor de los recursos gastados por los agentes privados en cumplimiento de las regulaciones de carácter obligatorio, a fin de compararlo con los incluidos explícitamente en el presupuesto. Esto permitiría una mayor transparencia de las actividades fiscales del gobierno.

En términos más amplios, habría que considerar la posibilidad de elaborar un “presupuesto regulatorio”, en el que se tomaran en cuenta las normas obligatorias, y que fuera complementario del tradicional presupuesto de ingresos y gastos. Eso tal vez forzaría al gobierno a evaluar con mayor cuidado las ventajas y los beneficios de exigir legalmente que las firmas y familias gasten en determinados rubros contra la alternativa de que el gasto sea realizado directamente por el gobierno con cargo a los impuestos recaudados.

E. Cuasifiscalidad y política social

Las operaciones de los diversos niveles de gobierno de cualquier país provocan múltiples efectos distributivos, transmitidos a través de: i) la legislación que sirve de marco a las

Recuadro 3 **Costos y beneficios de la regulación federal en Estados Unidos**

En el siguiente cuadro se resume la estimación global de los costos y beneficios de la regulación federal en Estados Unidos. La información proviene de un estudio de la Oficina de Administración y Presupuesto de ese país, en el que se recoge la clasificación de Hopkins^a en tres tipos de normas: i) regulaciones sociales, que incluyen las relativas al medio ambiente y otras diseñadas para proteger y mejorar la salud y la seguridad de consumidores y trabajadores, como también las dirigidas a promover metas sociales como igualdad de oportunidades, y de defensa contra fraudes e incumplimientos; ii) regulaciones económicas, que restringen directamente las actividades económicas primarias de una empresa (por ejemplo, sus decisiones sobre precio y producción), y limitan también su entrada y salida en determinados tipos de negocios, y iii) regulaciones sobre cumplimiento de trámites y requerimientos de transparencia, relacionadas con el costo del proceso administrativo necesario para cumplir con las exigencias del gobierno y disposiciones sobre defensa del consumidor

Estimación de beneficios y costos de la regulación, 1997
(En miles de dólares de los EE.UU. de 1996)

Categoría	Beneficios		Costos	
	Valor	Porcentaje del PIB	Valor	Porcentaje del PIB
<i>Regulaciones sociales</i>	298	4	198	2.6

<i>ambientales</i>	162	2.2	144	1.9
<i>otras</i>	136	1.8	54	0.7
<i>Regulaciones económicas</i>	**	**	71	0.9
<i>Regulaciones sobre trámites/transparencia</i>	**	**	10	0.1
TOTAL*	>298	>4.0	279	3.6

Fuente: Estados Unidos, Oficina de Administración y Presupuesto, "Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations", Washington, D.C., Office of Information and Regulatory Affairs, 30 de septiembre de 1997. * No se incluyen las normas sobre solidez y seguridad financiera. ** Indica que no se han cuantificado algunos importantes beneficios, incluidos los que representan la regulación de los monopolios de servicios telefónicos locales y la obligación de presentar informes fidedignos de los organismos fiscalizadores de los mercados bancario y de capitales.

Sin perder de vista las importantes limitaciones que presentan los cálculos, sobre todo por basarse en estimaciones realizadas en estudios en los que no se toman en cuenta todas las modalidades ni todos los costos y beneficios indirectos, cabe observar que el costo anual estimado (279 mil millones de dólares) es menor que los beneficios anuales (más de 298 mil millones) derivados de todas las regulaciones dictadas a partir de 1988 y vigentes por lo menos hasta 1997. Las de tipo social constituyen el componente más importante, puesto que su costo ascendió a cerca de 200 mil millones de dólares y representan el total de los beneficios estimados (cuantificados). En segundo lugar figuran las de tipo económico, cuyo costo es cercano a 70 000 millones y que representan un alto porcentaje de los beneficios. En general, se reconoce que los beneficios de este tipo de regulación superan con creces los costos, aunque la diferencia no ha sido cuantificada sistemáticamente. Según lo estimado, las regulaciones sobre administración y transparencia de las empresas, vinculadas a la protección del consumidor, tienen un costo nada despreciable de 10 000 millones de dólares.

La suma de costos y beneficios de los programas regulatorios da una idea aproximada de su repercusión en la economía. Además, el costo total puede servir de punto de partida para el cálculo del alcance de la regulación. Por ejemplo, algunos cálculos anteriores indican que el costo de la regulación equivale a alrededor del 4% del PIB, porcentaje que se ha mantenido más o menos constante en los últimos años, de acuerdo a las estimaciones de la Oficina de Administración y Presupuesto, por lo que podría sostenerse que en la última década el costo no ha variado mayormente en comparación con la magnitud de la economía. Por una parte, esta estimación confirma que la regulación tiene elevados costos y beneficios y, por otra, indica que las de carácter social son las que han tenido mayores beneficios netos.

Sin embargo, hay que tener presente que se trata de estimaciones globales, que no permiten diferenciar entre prácticas adecuadas e inadecuadas. Según algunos estudios, la mayor parte de los beneficios de la categoría "Otras regulaciones sociales" corresponde a las normas sobre seguro vial.^b Más aún, aunque las 53 regulaciones emitidas entre 1990 y 1995 produjeron importantes beneficios netos, sólo 23 pasaron la prueba de costo-beneficio. Todo lo anterior deja en evidencia la necesidad de estimar el costo y los beneficios incrementales de las regulaciones individuales. Si lo que interesa es reducir la carga que impone la regulación en las esferas del medio ambiente, la salud y la seguridad, hay que determinar cómo reaccionarían las empresas a la supresión de las exigencias.

Fuente: ^a Thomas Hopkins, "Statement before the Subcommittee of National Economic Growth, Natural Resources and Regulatory Affairs", Committee on Government Reform and Oversight, Congress of the United States, House of Representatives, Rochester, Rochester Institute of Technology, mayo de 1996.

^b Robert W. Hahn y John Hird, "The costs and benefits of regulations: review and synthesis", Yale Journal on Regulation, vol. 8, N° 1, 1991.

actividades económicas, es decir, el derecho constitucional, civil, comercial y tributario; ii) las medidas regulatorias de diversa índole; iii) las decisiones que toma como empleador en la administración pública directa e indirecta; iv) las políticas macroeconómicas del gobierno central (monetaria, cambiaria, salarial y otras); v) la política presupuestaria, y vi) la política cuasifiscal.

Teniendo en cuenta la complejidad del estudio de estos factores, generalmente se centra la atención en el análisis de los efectos distributivos de las operaciones fiscales previstas en el presupuesto de ingresos y gastos públicos. Esta es la dimensión en la que se suelen concentrar los estudios de las políticas sociales. Sin embargo, es evidente la importancia de las demás dimensiones indicadas, que representan el ámbito de la cuasifiscalidad de las políticas sociales, asociado a mecanismos extrapresupuestarios y a otras formas de transmisión de subsidios sociales que son percibidos por los beneficiarios no solamente de manera directa, como en los casos de transferencias monetarias o en especie, sino también indirecta.²⁵

Se consideran mecanismos presupuestarios las conocidas transferencias monetarias y en especie, la provisión de servicios públicos y también los subsidios a los productores. Si bien son percibidos directamente por los beneficiarios, también los afectan de manera indirecta o cruzada. De hecho, un trabajador puede recibir un beneficio adicional por la reventa de sus cupones de alimentación o traspasarlos a otra persona. En otro ámbito, los precios garantizados de ciertos productos agrícolas son un subsidio directo a los productores, pero pueden beneficiar también a los consumidores si se traducen en menores precios.

Asimismo, las políticas de precios y las regulaciones son mecanismos extrapresupuestarios que afectan la canasta de consumo de las familias. Entre las primeras, se cuentan el control de precios y de tarifas públicas,²⁶ las tasas de interés subsidiadas o diferenciadas, los precios supervisados o regulados, los precios garantizados o de apoyo a la producción, los subsidios a insumos y a la adopción de tecnologías, y los créditos subsidiados o preferenciales. En el caso de las regulaciones, se trata básicamente de las de carácter obligatorio que inciden en el mercado de trabajo y los sectores productivos. Finalmente, cabe considerar otros mecanismos, tales como la conexión ilegal a la red eléctrica u otras que aportan beneficios a quienes no pagan por el consumo, o el no pago de créditos de vivienda con la expectativa de una condonación parcial o total en el futuro.

Para evaluar el verdadero alcance e impacto de la política social, es necesario ir más allá de lo que el gasto social pueda indicar, analizando y explicitando diversas actividades cuasifiscales. Dada la naturaleza implícita y extrapresupuestaria de estas últimas, su cuantificación no es tarea fácil, por lo que el identificarlas y clasificarlas constituye un significativo primer paso.²⁷ Lo que ha ocurrido en Brasil con la provisión de combustibles y servicios de salud, agua y alcantarillado ofrece buenos ejemplos de la diversidad de tipos y modalidades de subsidios otorgados en algunas áreas, como también de la complejidad del análisis cualitativo y cuantitativo de los componentes cuasifiscales de la política social. En el caso de los combustibles ha existido un esquema de subsidios cruzados, que obedece a la política de precios; los consumidores de gasolina para transporte particular financian el subsidio que reciben los consumidores de gas para uso doméstico y los de petróleo diesel (transporte público). El sistema tarifario de los servicios de agua y alcantarillado se tradujo en una red de subsidios directos y cruzados en la que se podían identificar los siguientes: i) subsidios entre localidades o dentro de ellas en virtud de la política de tarifas únicas para todo un Estado y tarifas progresivas por tramos de consumo; ii) subsidios directos derivados del consumo gratuito por conexiones ilegales o manipulación de medidores y subfacturación por mala medición, y iii) subsidio directo derivado de los mecanismos regulatorios en virtud de los cuales el gobierno cubre el déficit de las empresas estatales. En el sistema de salud se dan tres tipos de subsidios: i) el subsidio directo, que representa la gratuidad universal de los servicios; ii) el subsidio indirecto, que representa la deducción de los gastos médicos (contribuciones a planes de salud y gastos por atención privada) del impuesto a la renta, y iii) el

subsidio aportado por la renuncia tributaria, que supone la deducción de los pagos de seguro médico de los impuestos de las empresas.

Las renunciaciones tributarias son subsidios ocultos bajo la forma de gastos tributarios que implican transferencias entre contribuyentes. En este sentido, los gastos tributarios tienen un costo en términos de equidad horizontal.²⁸ En el caso de Argentina, por ejemplo, las renunciaciones tributarias son el elemento de política cuasifiscal de mayor importancia. De hecho, éstas son frecuentes en los sectores sociales (véase el cuadro 1) y su verdadero impacto en términos de equidad es una tarea pendiente que debe abordarse en dos etapas: i) análisis del perfil distributivo, a fin de determinar sus efectos sociales; por ejemplo, habría que establecer si benefician directa o indirectamente a los grupos más vulnerables o si sólo benefician a los perceptores directos, que son intermediarios o proveedores de servicios sociales, y ii) cuantificación de la magnitud de la renuncia tributaria, a fin de medir su impacto en las finanzas públicas y sus efectos distributivos por estratos de ingreso.

Cuadro 1
Argentina: gastos tributarios en algunos sectores sociales, 1997

Sector social	Destino	Tipo de exoneración
Educación	Fundaciones (universidades privadas) Actividades de capacitación Escuelas de gestión privada y textos escolares Asociaciones sin fines de lucro Beneficios sociales a los trabajadores (cursos y seminarios de capacitación, útiles escolares e implementos)	Tratamiento especial Desgravación Exención IVA Tratamiento ganancias Deducción ganancias de las empresas
Salud	Obras sociales, mutuales, cooperativas y “prepagas” (sociedades de seguro médico) Medicamentos Beneficios sociales a los trabajadores (reembolso de gastos en medicamentos) Asociaciones sin fines de lucro Aportes a seguros de salud	Exención IVA Exención IVA (exentos en última etapa) Deducción ganancias de las empresas Tratamiento ganancias Deducción ganancias
Nutrición	Agua, pan y leche al consumidor final, al Estado y a las asociaciones sin fines de lucro Beneficios sociales a los trabajadores (comedores en la empresa y vales para almuerzo) Vales de almuerzo Asociaciones sin fines de lucro	Exención IVA Deducción ganancias de las empresas Tratamiento especial Tratamiento ganancias
Bienestar social	Beneficios sociales a trabajadores (provisión de ropa de trabajo, gastos de guardería y entierro de familiares a cargo) Asociaciones sin fines de lucro Sepelio, obras sociales Transporte público de pasajeros	Deducción ganancias de las empresas Tratamiento ganancias Exención IVA Exención IVA
Previsión social	Seguros privados de retiro y seguros de vida	Deducción impuesto a las ganancias

Vivienda	Locación e intereses	Exención IVA
-----------------	----------------------	--------------

Fuente: M. Cristina Vargas de Flood, “El caso de Argentina: primeros ensayos para la identificación del gasto cuasi-fiscal”, documento presentado en el Taller “Reducción del gasto público y minimización de su impacto adverso sobre la pobreza”, Brasilia, diciembre de 1997.

F. Algunas consecuencias

El análisis precedente puede resumirse en la imagen de un témpano (véanse los gráficos 1 y 2). Éste representa toda la actividad fiscal del Estado (la política fiscal), constituida por una parte visible (la política presupuestaria), y una parte sumergida, opaca, oculta o invisible (la política cuasifiscal). A partir de este marco conceptual, se pueden hacer algunas observaciones de interés.

Gráfico 1
Los lados visible y opaco de la política fiscal

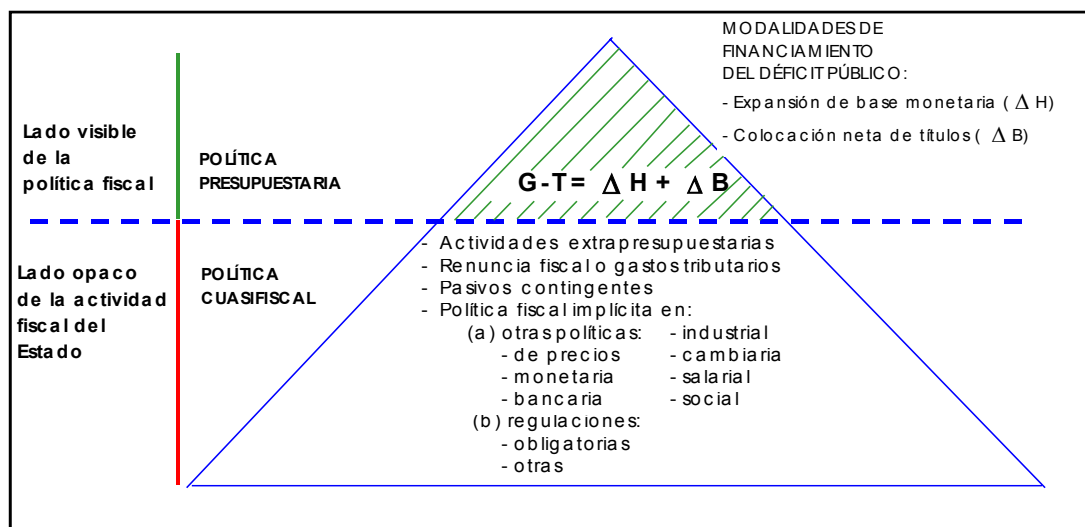
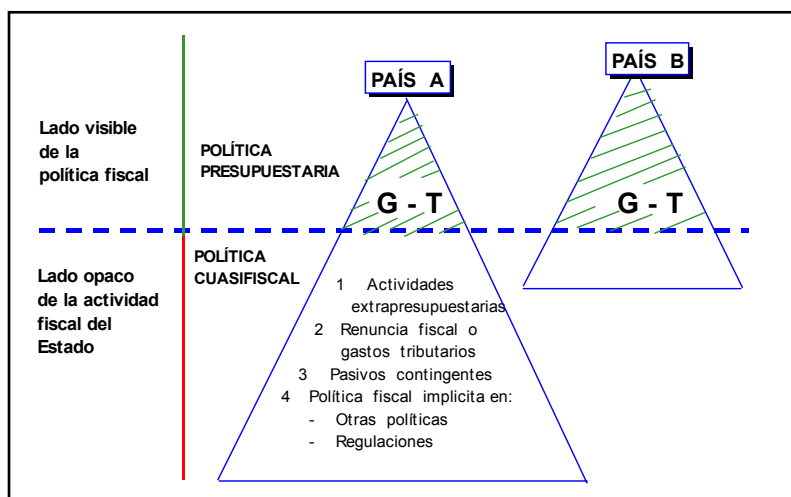


Gráfico 2
Grado de transparencia de la política fiscal entre países



i) El debate de los últimos años en torno a la modernización de las instituciones presupuestarias debe complementarse con el estudio y discusión más a fondo de las causas, las modalidades, la dimensión cuantitativa y las medidas de política que permitirían incorporar lo cuasifiscal dentro de la política presupuestaria

Cuando se concentra la atención en el mejoramiento de las reglas y los procedimientos que rigen la elaboración, la aprobación y el manejo del presupuesto público, se pierde de vista lo que está ocurriendo con la parte sumergida del témpano, que es difícil de dimensionar debido a su propia naturaleza opaca.²⁹ De hecho, la falta de información cuantitativa sobre el alcance de este fenómeno abre una interesante e inexplorada área de investigación empírica sobre temas fiscales en nuestra región.

Sin embargo, es posible formarse una opinión de la importancia relativa de este fenómeno a partir de las estimaciones disponibles del costo fiscal de las crisis bancarias en América Latina y el Caribe. Centrándose exclusivamente en este componente de la política cuasifiscal, es posible concluir que tales crisis, al parecer cada vez más frecuentes e intensas, tienen un costo fiscal muy alto, que en no pocos casos equivale a varias veces el presupuesto anual para salud y educación de un país. Por lo tanto, convendría ampliar el ámbito de reflexión, para tener una visión de conjunto de la situación fiscal de cada país, incluido el fenómeno de sustitución de políticas e instrumentos mencionado anteriormente.

ii) La medición del “tamaño del Estado” a partir de la carga tributaria explícita subestima el verdadero nivel de la presión tributaria bruta

En vista de las múltiples maneras en que las políticas públicas pueden tener efectos equivalentes a los que tienen los impuestos convencionales, un análisis de la carga tributaria que se limite a estos últimos obviamente subestima la carga efectiva. Una segunda alternativa sería usar como sustituto el nivel del gasto público expresado como proporción del PIB e incluido en la parte visible del témpano (g/y). Si se limita la atención a esa parte, se observa que el gasto puede ser financiado mediante tributación explícita (te) o tributación implícita (ti), en el que esta última se refiere sólo, para fines de esta exposición, al impuesto inflacionario que incide en la deuda neta del gobierno (base monetaria más títulos de distinto tipo).³⁰ Esto muestra que un gobierno puede mantener constante el gasto público y seleccionar diferentes combinaciones de tributación explícita e implícita, sobre la base de su evaluación política del grado de fragilidad del ‘pacto fiscal’ subyacente.

Por lo tanto, dos países con el mismo nivel de presión tributaria efectiva (g/y), pueden diferir en cuanto a la composición de la estructura de recaudación entre tributación explícita (te) y tributación implícita (ti). Así, la comparación de los países A y B (gráfico 2), sobre la base de las estadísticas sobre recaudación tributaria que suelen publicarse, muestran que el segundo, representativo del mundo industrializado, presenta una carga tributaria más elevada que el primero, representativo de una economía típica de nuestra región. Si se supone que el nivel de la relación (g/y) es común a ambos países, no cabe duda que la conclusión anterior sobre la diferencia de nivel de carga se debe esencialmente a que en el análisis no se tomó en consideración el componente de tributación implícita al que ya se hizo referencia. Esta especie de ilusión óptica desaparecería si en las comparaciones internacionales se tuvieran en cuenta las diferencias entre un país y otro en cuanto a la carga tributaria implícita.

iii) Conseguir que la parte sumergida del témpano salga a la superficie y se integre a la política presupuestaria regular es uno de los grandes temas pendientes de la agenda de reformas del Estado

La unificación y consolidación de toda la información de interés fiscal es indispensable para que las autoridades económicas puedan evaluar adecuadamente el alcance y los posibles efectos de las políticas propuestas. Sin embargo, la rejerarquización de los clásicos principios de unicidad y universalidad presupuestaria, necesaria para que los responsables de la política económica tengan una imagen cabal del medio en que operan, no es una tarea fácil porque no sólo choca con dificultades técnicas propias de la tarea, sino también con los factores que condujeron a la fragmentación

presupuestaria y la sustitución de políticas explícitas por políticas implícitas, proceso que se trata de revertir.

En última instancia, para superar este tipo de obstáculos hay que atacar las causas de la fragilidad del pacto fiscal, que, como ya se ha indicado, son esencialmente políticas. De lo contrario, los mecanismos de política cuasifiscal continuarán provocando situaciones anómalas, como la tácita redistribución de ingresos que representa el cobro de impuestos implícitos, la asignación de subsidios no aprobados por ley y las veladas formas de corrupción fomentadas por arreglos institucionales y administrativos sui generis.

G. Política cuasifiscal y corrupción

Utilizando las imágenes adoptadas en este documento, se podría decir que la parte opaca, invisible u oculta del témpano que representa la actividad fiscal del Estado, guarda relación directa con el grado de fragilidad del pacto fiscal en que se apoya la gobernabilidad de un país.

A su vez, la falta de transparencia característica de la parte sumergida del témpano obedece a una fundamental falta de mecanismos de información entre principal (el ciudadano, elector y contribuyente) y agente (políticos electos o designados y tecnócratas en general). Las consecuencias de esta asimetría se ven reforzadas por lo siguiente: i) reducidas exigencias formales en materia de fijación de metas que deban alcanzarse en determinados plazos, suministro de información, y sujeción a mecanismos de evaluación independiente de los resultados alcanzados y la gestión del agente; ii) insuficientes exigencias de rendición de cuentas del agente al principal o a las entidades encargadas de la supervisión y control de su gestión; iii) limitada capacidad técnica o política de los organismos fiscalizadores para realizar auditorías detalladas y hacer cumplir sin excepciones la normativa legal vigente.

Este conjunto de condiciones conduce obligatoriamente al desarrollo endógeno de un sistema de incentivos favorables a la corrupción. Como efectos secundarios aparecen las constantes denuncias de aprovechamiento de los cargos públicos con fines personales en diferentes organismos y niveles del gobierno. Por lo tanto, es razonable postular que cuanto mayor importancia, relativa y absoluta, tenga la política cuasifiscal, tanto menor será la probabilidad de que se satisfagan los criterios de gobernabilidad, es decir: transparencia de las leyes, las regulaciones y los procedimientos; responsabilidad de los agentes (políticos y tecnócratas) ante el principal (ciudadanos, electores y contribuyentes) y ante la ley; predictibilidad de la ley y validez jurídica de los contratos.

Si bien la corrupción pública es un fenómeno de larga data, su creciente visibilidad internacional demuestra que ha alcanzado dimensiones insospechadas. Esto explica que el interés en esta materia haya trascendido el ámbito nacional, pasando a integrar la agenda prioritaria de organismos internacionales y centros académicos de todo el mundo.³¹

La corrupción destaca como uno de los grandes problemas éticos, políticos, económicos y sociales de este final del siglo. En particular, puede considerarse como una conspicua manifestación de "falla de gobierno," que da origen a graves problemas de gobernabilidad.³² No es de extrañar entonces que este tema despierte interés en las comisiones nacionales de reforma del Estado, las comisiones parlamentarias de ética, los partidos políticos, los centros de investigación académica, y las organizaciones de empresarios y de trabajadores, entre otros.

Aunque la corrupción al parecer se da por igual en todas las latitudes y culturas, así como en países con distintos niveles de desarrollo económico, no hay duda de que responde a ciertas condiciones objetivas del medio en que se mueven los funcionarios públicos.³³ Según la literatura sobre el tema, los factores que facilitan su aparición serían los siguientes:

- i) complejidad y opacidad o escasa transparencia de los arreglos institucionales, los modelos administrativos, los sistemas legales y los cuerpos regulatorios en general, como también de las normas y los procedimientos administrativos, sobre todo cuando van acompañados de un alto grado de discrecionalidad en las atribuciones otorgadas a los funcionarios públicos;
- ii) códigos tributarios complejos y normativa cambiante, cuyo costo de cumplimiento es elevado, lo que dificulta su observancia;
- iii) normativa compleja o cambiante en lo que respecta a los contratos de compras públicas a proveedores del Estado, y de concesión de servicios o licitación de obras públicas en general;
- iv) falta de mecanismos de supervisión adecuados y empleo de métodos de supervisión arcaicos y poco eficientes, sumados a la inexistencia de mecanismos de evaluación periódica y fiscalización de la gestión de los funcionarios públicos en cuanto a ética y calidad de su desempeño.

Más allá del desafío que la corrupción pública plantea al desarrollo y la consolidación de un marco ético compatible con sociedades libres y democráticas, el uso o abuso de los cargos públicos con fines personales se reconoce hoy en día como un obstáculo en tres planos. En primer lugar, dificulta la consolidación fiscal y, consecuentemente, el financiamiento no inflacionario del presupuesto público; por ejemplo, la corrupción de los funcionarios contribuye a acentuar la evasión tributaria, aduanera y previsional y, además, conduce a compras innecesarias, pago de precios superiores a los de mercado, aceptación de insumos de calidad inadecuada a los proveedores del Estado y aprobación de proyectos de inversión que se yuxtaponen total o parcialmente, entre otros. En segundo lugar, la corrupción de los funcionarios gubernamentales impide la eficiente asignación de recursos públicos (dado que se traduce en un desvío de fondos hacia fines de menor rentabilidad social) y privados (puesto que la posibilidad de percibir grandes ganancias suele empujar a los trabajadores más talentosos y creativos a actividades no sólo ilegales sino que también reportan menos beneficios sociales). Por último, este fenómeno dificulta una más equitativa distribución de ingresos y patrimonio, en la medida en que un reducido número de agentes económicos concentra distintos tipos de rentas a expensas de la gran mayoría de los contribuyentes.

En resumen, la corrupción es un problema que afecta simultáneamente la consolidación de las cuentas públicas y los equilibrios macroeconómicos, dificulta la gobernabilidad política y limita las perspectivas de crecimiento económico. Según el planteamiento de este documento, los instrumentos y procedimientos de la política cuasifiscal contribuyen a crear un medio propicio para el surgimiento de diversas formas y prácticas de corrupción, captura de rentas y, en general, desarrollo de actividades no productivas.³⁴

H. Conclusiones y reflexiones finales

- La consolidación de las finanzas públicas de la región exige la concertación de un pacto fiscal que se enmarque en la estructura político-institucional de la sociedad y, a la vez, legitime políticamente el papel del Estado y su área de acción en las esferas económica y social; en particular, debe reflejar un consenso estable en cuanto al nivel, la composición y la tendencia del gasto público, como también de la tributación requerida para su financiamiento.

- Mientras no se fortalezca dicho pacto fiscal habrá grandes incentivos a la sustitución de instrumentos costosos (directos, visibles y explícitos) por otros de menor calidad pero considerados más “baratos” desde el punto de vista político (indirectos, poco transparentes). Esto otorga cierta opacidad al manejo del presupuesto público, que termina siendo poco representativo de todos los conductos a través de los cuales se expresa la política fiscal. De este modo, el aspecto extrapresupuestario de muchas medidas con efectos económicos equivalentes a los impuestos y subsidios convencionales, suele pasar inadvertido o subestimarse, pese a los sustanciales efectos políticos, económicos y sociales que puede llegar a tener.

- La mayor opacidad fiscal reduce las probabilidades de que se satisfagan los criterios de gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad). Además, crea condiciones propicias a la corrupción, que afecta adversa y simultáneamente la consolidación de las cuentas públicas y los equilibrios macroeconómicos, a la vez que dificulta la gobernabilidad política y limita las perspectivas de crecimiento.

- Ante esta situación, el debate en torno a la modernización de las instituciones presupuestarias debe complementarse con estudios y análisis más amplios de la dimensión cuasifiscal. En particular, la correcta evaluación de la situación fiscal de un país exige un alto grado de transparencia de las actividades pertinentes; por lo tanto, hay que complementar e integrar la información que suele encontrarse en el presupuesto oficial (*parte visible del témpano*), con la gama de instrumentos de naturaleza fiscal (actividades extrapresupuestarias, gastos tributarios, pasivos contingentes y conjeturales, política fiscal implícita) no incluidos en aquel (*parte sumergida del témpano*). La mayor transparencia fiscal es, a su vez, un buen medio para combatir la corrupción.

- En los países de la región, los mecanismos cuasifiscales se reflejan en la relevancia otorgada a algunas modalidades indirectas de gasto público, como gastos tributarios y regulaciones de carácter obligatorio, que están escasamente cuantificadas. Por otra parte, la estimación del alcance efectivo del gasto social reviste especial importancia debido a su relación con la equidad. En este caso, es preciso contabilizar los elementos cuasifiscales de la política social (subsidios otorgados a través de la política de precios, regulación obligatoria, incentivos consistentes en exenciones y renunciaciones tributarias, e ilegalidad e informalidad, entre otros), que permitan determinar su verdadero alcance.

- En general, lograr que la parte sumergida del témpano salga a la superficie y se integre a la política presupuestaria regular es una de las grandes tareas pendientes de la reforma del Estado. Los problemas de falta de información, capacidad técnica y voluntad política que subsisten en la región limitan los efectos esperados de la reforma. Por lo tanto, hay que tratar de crear conciencia sobre la importancia estratégica de la aplicación de los principios de unicidad y universalidad presupuestaria. Además, hay que adoptar medidas que permitan contar con mejor información, tanto en términos de calidad y cantidad, como de presentación oportuna.

- Una recomendación básica que se deriva de lo anterior es la que apunta a la necesidad de elaborar presupuestos complementarios en algunas áreas cuasifiscales importantes, como la renuncia fiscal y la regulación obligatoria, aprovechando la experiencia de los países más avanzados en cuanto a metodología de estimación. Los presupuestos complementarios pueden irse incorporando gradualmente al análisis del presupuesto anual en el Congreso, por una parte para detectar el verdadero alcance de la acción del Estado y, por otra, para comparar los costos y beneficios que supone la sustitución de instrumentos.

Notas

¹ En Lerda (1996) y Carciofi (1990) se encuentran antecedentes del análisis del pacto fiscal en la CEPAL.

² No se consideran posibles diferencias de calidad de los instrumentos seleccionables, pues este efecto puede incorporarse de alguna manera al precio, que será tanto más alto cuanto menos eficaz sea el instrumento.

³ El fenómeno de sustitución de instrumentos se da con mucha frecuencia en la formulación y el diseño de políticas económicas en variados campos. Así por ejemplo, en materia de políticas de comercio exterior, a medida que en sucesivas rondas de negociaciones en el ámbito del GATT se ha ido reduciendo el nivel medio de los aranceles sobre las importaciones, y ante el implícito aumento del precio de dicho instrumento provocado por la firma de acuerdos internacionales sobre rebajas arancelarias, los gobiernos han respondido sustituyendo la tradicional modalidad de protección

comercial por el uso de barreras no arancelarias, tales como cuotas de importación, restricciones voluntarias a las exportaciones, controles de cambio, exigencias de contenido nacional mínimo, y normas sobre adquisiciones del sector público. Sobre esta materia véanse Deardorff (1987) y los comentarios de McCulloch (1987).

⁴ En el caso de América Latina, el déficit cuasifiscal es un conocido ejemplo del manejo de los asuntos fiscales por vías alternativas. Al respecto, véase la serie Política fiscal de la CEPAL, en la que se presentan estudios correspondientes a Argentina (Giorgio, 1991); Brasil (Queiroz y Nabão, 1991); Bolivia (Banco Central de Bolivia, 1991); Chile (Eyzaguirre y Larrañaga, 1991); Costa Rica (Delgado y Vargas, 1991); Ecuador (Abril, 1991); México (Bagueiro, 1991); Paraguay (Otazú, 1991); Perú (Choy y Dancuart, 1991); Uruguay (Banda y Onandi, 1992); y Venezuela (Velásquez, 1991). Huelga decir que el problema del déficit cuasifiscal ha resurgido con fuerza después de la crisis mexicana de 1994, debido a las operaciones de rescate de la banca privada, que resultó seriamente afectada por el proceso conocido como “efecto tequila”. Sobre estos temas, véanse también González del Valle (1997), MacKenzie (1997), Gamboa (1997) y Biasotto y Mussi (1997).

⁵ Al respecto, véase Tanzi (1993). Consúltase asimismo la colección de estudios publicados en Tanzi (comp.) (1992) y (1993). Véase además un análisis de las actividades cuasifiscales en Kopits (1993). El caso de Cuba se aborda en CEPAL (1997).

⁶ Por ejemplo, en el ámbito de la OCDE, varios países presentan informes anuales, que complementan la propuesta presupuestaria, con estimaciones de los costos para el Tesoro Nacional de los gastos tributarios vinculados a los principales programas de incentivos fiscales. Véase OCDE (1996).

⁷ En Bennett y DiLorenzo (1982 y 1983) figura una argumentación en la economía de los Estados Unidos, según la cual, históricamente los gobiernos locales, estatales y federal han tendido a sortear los controles legislativos que les imponían límites al crecimiento de sus gastos, disfrazándolos bajo diversas modalidades de política cuasifiscal.

⁸ En la legislación de algunos países industrializados se exige que algunas de estas áreas se encuentren al menos parcialmente reflejadas en el presupuesto. Por lo tanto, si una fracción del total de gastos tributarios está incluida como deducción de las estimaciones de ingresos impositivos, deberá interpretarse como parte del aspecto visible de la política fiscal.

⁹ Los fondos pueden ser presupuestarios o extrapresupuestarios, y su destino específico o general. En este caso se hace referencia exclusivamente a los fondos extrapresupuestarios, es decir, a las cuentas correspondientes al sector financiero (a menudo administradas por el Banco Central), en las que se acreditan recursos cuyo origen es independiente de las previsiones presupuestarias; por ejemplo, un cierto porcentaje del precio de los combustibles consumidos se destina a un fondo de estabilización del precio del petróleo.

¹⁰ Los pasivos contingentes pueden originarse en una amplia gama de operaciones cuyo denominador común es que el sector público otorga algún tipo de garantía al sector privado.

¹¹ Entre los trabajos pioneros en esta línea de interpretación, cabe mencionar a Posner (1971) y Prest (1985). En la colección editada por Bird (1991), se encuentra un análisis similar de los países no industrializados. La noción de que estos sistemas de impuestos y subsidios implícitos corresponden a un “presupuesto oculto o invisible” ha sido expuesta por Fernández-Ordóñez y Ocaña (1997).

¹² Para otros propósitos puede ser de interés distinguir entre gastos tributarios (*tax expenditures*) y refugios tributarios (*tax shelters*). Véase, por ejemplo, McLure y Zodrow (1994).

¹³ Véase Daly (1995).

¹⁴ Véanse Daly (1995) y OCDE (1996), donde se detallan los problemas de medición y las formas de presentación de los gastos tributarios en algunos países desarrollados y de la OCDE.

¹⁵ Las regulaciones obligatorias son muy variadas, y los casos en que pueden aplicarse, heterogéneos. Cabe destacar que, tradicionalmente, en el presupuesto de gobierno se reservaban partidas para sufragar los gastos correspondientes al logro de un determinado objetivo de política pública, para cuyo financiamiento era preciso recaudar impuestos por un valor equivalente. Posteriormente, se estableció que dichos gastos correrían por cuenta del sector privado. De tal manera, puede interpretarse que el gasto público total relacionado con el referido objetivo es la suma de la asignación presupuestaria más las erogaciones privadas necesarias para cumplir con la norma.

¹⁶ Cabe citar dos ejemplos, a saber, la licencia por maternidad obligatoria, con goce de sueldo o con un plan de seguro de salud con arreglo al cual el parto está ampliamente cubierto, lo que aumenta el costo relativo de asegurar a la mujer en edad de procrear; y los beneficios de seguro de salud obligatorios, según los cuales el empleador debe proveer un seguro de salud.

¹⁷ Summers (1989), pp. 177-183.

¹⁸ A modo de ilustración, cabe señalar que la obligación del empleador de conceder beneficios laborales a los empleados por un lado incrementa la oferta laboral, pues los individuos procurarán aprovechar tales beneficios, y por otro lado contribuye a una reducción salarial promedio, en la medida en que el empleador transfiere parte del mayor costo asumido. Esto último es lo que Summers reconoce como impuesto implícito. En el caso extremo de una plena valoración de beneficios por parte de los empleados, los salarios caen a tal nivel que permiten compensar completamente el costo del beneficio asumido por el empleador, de modo que no hay costo de eficiencia.

¹⁹ Véase Gruber (1994), pp. 622-641.

²⁰ Gruber (1994).

²¹ Vergara (1990).

²² El caso de los beneficios de salud por maternidad ilustra cómo la corrección de una falla de mercado puede contribuir a exacerbar otra. Los economistas especializados en el sector de la salud han demostrado que el seguro amplio puede redundar en grandes pérdidas debido a la sobreutilización de recursos médicos.

²³ En algunos estudios, como el de Hopkins (1996), se estima que en los años noventa el costo de cumplir con las regulaciones federales de los Estados Unidos representa casi la mitad de su presupuesto federal. Otros países encaran los mismos problemas. Aunque el modelo japonés supone una gran moderación fiscal, últimamente sus regulaciones han impuesto grandes costos indirectos al país, lo que ha generado un amplio consenso sobre una reforma regulatoria de gran envergadura.

²⁴ Entre las principales limitaciones, cabe destacar: i) dificultades técnicas para cuantificar o monetizar los datos (por ejemplo, el problema de establecer la base de comparación para medir los beneficios y costos, o poner precio a factores no transados en un mercado); ii) barreras “culturales” o “filosóficas” importantes para convertir valoraciones sobre equidad, justicia, y efectos físicos y emocionales a una unidad común, como pesos y centavos.

²⁵ Véase Mostajo (1997).

²⁶ A modo de ejemplo, cabe mencionar la regulación de tarifas en servicios públicos, como la adoptada en Perú en los sectores de telefonía, electricidad, agua y transporte. A su vez, ésta conduce a una serie de subsidios cruzados entre sectores y hogares, que varían de acuerdo con el tramo de ingreso y la ubicación geográfica. Véase Urrunaga (1997).

²⁷ En el caso de Chile, si bien la mayoría de los mecanismos de política social están registrados en el presupuesto, existen otros mecanismos gubernamentales de impacto distributivo y social que superan lo que figura en los programas tradicionalmente considerados sociales. Véase Puentes (1997).

²⁸ Véase González Cano (1989).

²⁹ La falta o inadecuación de los registros dificulta el dimensionamiento del ámbito cuasifiscal. Estas situaciones son frecuentes en la esfera de las cuentas nacionales, cuyo foco de atención es precisamente la economía registrada. Se han hecho numerosos intentos de medir las actividades productivas de la economía informal e ilegal (contrabando, narcotráfico, lavado de dinero y otras similares), pero aún no hay pleno acuerdo sobre la dimensión exacta de estos fenómenos. Ya sea debido a controversias sobre aspectos conceptuales y metodológicos o por falta de información básica, es necesario realizar más investigaciones sobre la materia en los países de la región.

³⁰ La tributación implícita a la que se hace referencia en el texto se limita al efecto que ejerce el impuesto inflacionario en lo que respecta a los pasivos netos del sector público en manos del sector privado nacional. Evidentemente, hay muchas otras manifestaciones de tributación implícita que quedan fuera del ámbito del análisis anterior, pero que deberían tomarse en cuenta en todo estudio en el que interese medir el total de la carga tributaria. Por tanto, los elementos considerados en el gráfico 1 sólo representan una parte de las complejas relaciones recíprocas existentes entre el aspecto visible de la política fiscal y la política cuasifiscal.

³¹ Para citar un ejemplo, los 29 países de la OCDE, junto a otros 5 entre los que figuran Argentina, Brasil y Chile, adoptaron el 21 de noviembre de 1997 una Convención contra el pago de sobornos a funcionarios extranjeros con el objeto de “participar o seguir participando en operaciones comerciales, u obtener otras ventajas impropias en la conducción de negocios internacionales”. El Preámbulo de dicha Convención parte reconociendo que “El soborno es un fenómeno ampliamente difundido en las transacciones económicas internacionales, incluidos el comercio y las inversiones...”. OCDE (1997).

³² Aunque la expresión “falla de gobierno” se emplea con frecuencia, no existe una definición ampliamente aceptada de este concepto. Krueger (1993) ofrece varias posibles interpretaciones y describe las limitaciones que presenta cada una de ellas. En el contexto del presente documento, la expresión se refiere a intervenciones públicas que en la mayoría de los casos pueden considerarse inferiores, en términos de eficacia o eficiencia, de lo que recomendarían las mejores prácticas establecidas. Por ejemplo, el pago a los proveedores del gobierno de precios sistemáticamente más altos que los del mercado, no sólo se aleja de la mejor práctica, sino también puede despertar sospechas de que la diferencia corresponde a un pago de sobornos o coimas.

³³ Véase Tanzi (1997); Chand y Moene (1997).

³⁴ Véase Bhagwati (1982).

Bibliografía

- ABRIL, Galo (cons.) (1991), "El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)", serie Política fiscal, N° 25 (LC/L.659), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- Banco Central de Bolivia/Unidad de Análisis de Políticas Económicas (1991), "El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990", serie Política fiscal, N° 20 (LC/L.648), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- BANDA, Ariel y Dionisio ONANDI (1992), "El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990", serie Política fiscal, N° 29 (LC/L.719), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- BAQUEIRO CÁRDENAS, Armando (cons.) (1991), "El déficit del sector público consolidado con el Banco Central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989", serie Política fiscal, N° 22 (LC/L.650), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- BENNETT, J.T. y T.J. DI LORENZO (1983), "The limitations of spending limitation. Part II", Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta, abril.

- BHAGWATI, J. (1982), "Directly unproductive profit-seeking (DUP) activities", Journal of Political Economy, N° 90.
- BIASOTTO, Geraldo y Carlos MUSSI (1997), "Años noventa: de novo o déficit fiscal", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.
- BIRD, R. (comp.) (1991), More Taxation than Taxes: An Introduction, San Francisco, ICS Press.
- CARCIOFI, Ricardo (1990), La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", Documento de trabajo, N° 36 (LC/BUE/L.118), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa, México, D.F., CEPAL y Fondo de Cultura Económica.
- CHAND, Sheetal K. y Karl O. MOENE (1997), "Controlling Fiscal Corruption", IMF Working Papers, N° 97-100, Washington, D.C., agosto.
- CHOY, Marilyn y Alfredo DANCUART T. (cons.) (1991), "Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990", serie Política fiscal, N° 23 (LC/L.651), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- DALY, Michael (1995), "The role of tax expenditure reporting in a global economy", The World Economy, vol. 18, N° 1, enero.
- DEARDOFF, Alan (1987), "Why do Governments Prefer Nontariff Barriers?", serie Carnegie-Rochester Conference on Public Policy, N° 26, North Holland.
- DELGADO, Félix y Juan Rafael VARGAS (cons.) (1991), "El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989", serie Política fiscal, N° 19 (LC/L.647), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- EYZAGUIRRE, Nicolás y Osvaldo LARRAÑAGA (cons.) (1991), "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile", serie Política fiscal, N° 21 (LC/L.649), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- FERNÁNDEZ-ORDÓÑEZ, Miguel y Carlos OCAÑA (1997), "A fiscal approach to liberalization policy", Fiscal Policy and Economic Reform. Essays in honour of Vito Tanzi, Londres, Routledge.
- GAMBOA, Rafael (1997), "The Credibility of the Federal Government in Bailing Out State Governments: Comparing the US with Brazil and Mexico", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.
- GIORGIO, Luis A. (cons.) (1991), "Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989)", serie Política fiscal, N° 27 (LC/L.661), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- GONZÁLEZ CANO, Hugo (1989), "Análisis de los gastos tributarios en Argentina", documento CIET-OEA, N° 1028, Buenos Aires.
- GONZÁLEZ DEL VALLE, Jorge (1997), "Primeras consecuencias de las reformas al sistema financiero en Centroamérica", México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, octubre, inédito.
- GRUBER, Jonathan (1994), "The incidence of mandated maternity benefits", The American Economic Review, vol. 84, N° 3, junio.
- HOPKINS, Thomas (1996), "Statement before the Subcommittee of National Economic Growth, Natural Resources and Regulatory Affairs", Committee on Government Reform and Oversight, Congress of the United States, House of Representatives, Rochester, Rochester Institute of Technology, mayo.

- KOPITS, G. (1993), "Lessons in the Fiscal Consolidation for the Successor States of the Soviet Union", IMF Working Paper, N° 54, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- KRUEGER, Anne (1993), Political Economy of Policy Reform in Developing Countries, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- LERDA, Juan Carlos (1996), "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias", Revista de la CEPAL, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.
- MACKENZIE, George A. (1997), "Quasi-fiscal Activity of Public Finance Institutions", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.
- MCCULLOCH, Rachel (1987), "Comentario al artículo de Deardoff", serie Carnegie-Rochester Conference on Public Policy, N° 26, North Holland.
- MCLURE, Charles y George ZODROW (1994), "The study and practice of income policy", Modern Public Finance, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- MOSTAJO, Rossana (1997), "Subsidios sociales en el Brasil: consideraciones conceptuales y metodológicas", documento presentado en el Taller sobre Gestión del Gasto Público, organizado por la CEPAL y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de Brasil, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-IPEA, Santiago de Chile, enero.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1997), "Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. Convention of Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", Negotiating Conference (21 de noviembre de 1997), dirección en Internet: [http://www.oecd/daf/cmris/bribery].
- _____ (1996), "Tax Expenditure: Recent Experience", París.
- OTAZÚ, Ovidio (cons.) (1991), "El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989", serie Política fiscal, N° 24 (LC/L.654), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- POSNER, Richard (1971), "Taxation by regulation", The Bell Journal of Economics, vol. 2, N° 1.
- PREST, A.R. (1985), "Implicit taxes: are we taxed more than we think?", The Royal Bank of Scotland Review, N° 147, septiembre.
- PUENTES, Germán (1997), "Política social y cuasi-social en Chile", documento presentado en el Taller "Reducción del gasto público y minimización de su impacto adverso sobre la pobreza", Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-IPEA, Brasilia, diciembre.
- QUEIROZ, Bernardino y Márcia NABÃO (cons.) (1991), "O déficit quase-fiscal brasileiro na década de 80", serie Política fiscal, N° 28 (LC/L.662), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- SUMMERS, Lawrence H. (1989), "Some simple economics of mandated benefits", The American Economic Review, mayo.
- TANZI, Vito (1997), "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", IMF Working Papers, N° 114, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre.
- _____ (1993), "Fiscal Policy and the Economic Restructuring of Economies in Transition", IMF Working Papers, N° 22, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- TANZI, Vito (comp.) (1993), Transition to Market: Studies in the Fiscal Reform, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- _____ (1992), "Fiscal Policies in Economies in Transition", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

- URRUNAGA, Roberto (1997), "Política social vs. política cuasi-social: tipología e impacto distributivo del gasto público", documento presentado al Taller "Reducción del gasto público y minimización de su impacto adverso sobre la pobreza", Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-IPEA, Brasilia, diciembre.
- VARGAS DE FLOOD, M. Cristina (1997), "El caso de Argentina: primeros ensayos para la identificación del gasto cuasi-fiscal", documento presentado en el Taller "Reducción del gasto público y minimización de su impacto adverso sobre la pobreza", Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-IPEA, Brasilia, diciembre.
- VELÁZQUEZ, Efraín (cons.) (1991), "El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990", serie Política fiscal, N° 26 (LC/L.660), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- VERGARA, R. (1990), "The Economics of Mandatory Benefits Program", Boston, Harvard University.

Un Estado para la sociedad civil *

Marco Aurélio Nogueira

Por motivos no siempre claros, pero que indudablemente se pusieron en evidencia rápidamente en años recientes, el terreno de las relaciones entre los problemas del desarrollo y las propuestas de reforma y rediseño del Estado se presenta bastante complejo en la actualidad.

Se podría inclusive decir que existe una cierta inquietud en este terreno, derivada en gran medida de un triple agotamiento. Ante todo, se agotó el modelo de desarrollo que impulsó el capitalismo en el curso de los dos últimos siglos: agresivo, depredador de la naturaleza, impulsor de la producción intensiva de bienes de consumo superfluos, basado en la subordinación de la ciencia y de la tecnología a los dictámenes de la producción mercantil, crónicamente incapaz de producir, junto con el progreso técnico y con la superproducción de bienes, patrones superiores de vida colectiva, de trabajo y de distribución de la renta. Se agotó también el modelo neoliberal con el que se intentó, desde los años setenta en adelante, responder a la crisis del Estado y reponer la centralidad del mercado, a partir de políticas de desregulación y de ajustes de clara orientación monetarista. Y se agotó, finalmente, por haber alcanzado su explicitación plena, la crisis de la izquierda, que, bien o mal, acompañó las vicisitudes del neoliberalismo, recibió el impacto de los cambios estructurales que afectaron a las sociedades contemporáneas y sintió los efectos de la disgregación del sistema socialista del Este europeo.

Hoy, desde varias perspectivas en todo el mundo y de distintas posiciones del espectro político-ideológico, se tornan visibles los síntomas de este triple agotamiento. Se trata de algo todavía impreciso y sin rumbo claro, muy concentrado en la preocupación por retomar un protagonismo socialdemócrata (la “tercera vía”) y en esfuerzos de reinvención que incluyen antiguas alineaciones partidistas, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales e instituciones gubernamentales. Pero lo suficientemente fuerte como para indicar que parece estar en marcha una especie de reversión en lo que tiene que ver con la movilización social así como con el campo político cultural más específicamente delimitado por la izquierda.

Victorias de la realidad

De unos años para acá se multiplicaron las evidencias de que algo está trepidando bajo la coraza de protección del neoliberalismo y del mundo globalizado. El escenario sigue marcado por la incertidumbre. Pero existe como un atisbo de luz en el horizonte, por el que se insinúa una lectura del futuro inmediato. Lo que antes era consenso ya no lo es más. Lo que antes era solemnemente ignorado (como es el caso de la exclusión), hoy es motivo de preocupación y se agiganta en la conciencia colectiva. De pronto, se empieza a registrar un tono diferente en los discursos proferidos por portavoces insospechables. De un énfasis exclusivo y casi religioso en los efectos positivos del ajuste neoliberal emprendido por distintos países (incluyendo el Brasil), se pasó a admitir la existencia de efectos negativos, hasta entonces no reconocidos o subestimados.

Primero fue John Williamson, festejado patrono del Consenso de Washington, quien algunos años atrás abogó por una “adaptación” de los principios formulados por el mismo en 1989: los modelos de liberalización deben tener “más cuidado con lo social, con la educación y con la creación de instituciones que aumenten la gobernabilidad de la economía”. Le siguió Michael Hammer, consagrado teórico de la llamada “reingeniería”, quien realizó un dolorido *mea culpa*: “no tomé suficientemente en

(*) Texto preparado para el panel de discusión “Proyectos de Desarrollo y Rediseño del Estado y de la Sociedad Civil”, parte integrante del seminario Tendencias de la Gestión Social, promovido por el Instituto de Estudos Especiais de la PUCB/SP-IBEAC-CENPEC, realizado en Sao Paulo, del 3 al 5 de noviembre de 1998. La versión original, en portugués, se encuentra en vías de publicación en el Brasil.
Traducido del portugués por Carlos Sánchez.

consideración la dimensión humana”, declaró, reconociendo que son magros los resultados obtenidos por las empresas que, siguiendo su catecismo, se recortaron, adelgazaron, cesantearon y se reformatearon, empujando a millares de trabajadores al mercado del desempleo. “Si usted compite construyendo, tiene futuro. Si compite recortando, no lo tiene”, agregó Stephen Roach, el papa del *downsizing*, haciendo una clara concesión a un obvio criterio gerencial.

Reformadores anteriormente endiosados por los ejecutivos cortadores de cabezas tuvieron que reconocer que el adelgazamiento sin proyecto, reducido a la obtención de ganancias financieras o de racionalización de costos, no lleva a ningún lado. Tanto en el sector privado como en el sector público, sólo acarreó resultados cuestionables: diezma de los recursos humanos trabajosamente acumulados, corrosión de los vínculos de solidaridad en el interior de las empresas, generación de miedo e inseguridad entre los trabajadores, desgaste de sus sindicatos y de su vida asociativa.

El cuadro es deprimente: después de haber calado hasta el hueso, muchas empresas comienzan a darse cuenta de lo que dilapidaron, al prescindir de talentos y competencias hasta este entonces ignorados. La Asociación Americana de Administración, por ejemplo, descubrió que la mayor parte de las empresas que redujeron su tamaño desde 1990, tuvieron menos (o iguales) ganancias que antes, y no presentaron ninguna ganancia en productividad. No, no se trata de un discurso anticapitalista. Está todo en el New York Times de los primeros días de diciembre de 1996. De esa fecha hasta ahora, la situación no ha sufrido ningún cambio.

Las consecuencias negativas del reformismo neoliberal han generado reacciones sorprendentes. Reconocidos e insospechables intelectuales, como Lester Thurow, por ejemplo, comenzaron a afirmar que, al desmontar su Estado previsionario, el capitalismo estadounidense regresó al darwinismo social del siglo XIX, cuando se creía que sólo sobrevivirían “los más fuertes”, o sea los más capaces de responder a la dinámica del mercado y de vivir sin protecciones sociales o políticas compensatorias. Comenzaron a percibir que es preciso resistir, reaccionar, desencadenar alguna ofensiva; que los trabajadores, blanco principal de los ajustes neoliberales, deberían esforzarse por romper la cultura individualista introyectada en ellos a lo largo de la historia del capitalismo y recuperar con mayor plenitud los vínculos de solidaridad y el espíritu de lucha.

En fecha mucho más reciente (1998), John Stiglitz, vicepresidente del Banco Mundial, publicó en varias revistas especializadas un importante artículo en el que inclusive llega a utilizar una expresión inimaginable años atrás. El aboga por la necesidad de trabajar por un “consenso post-Washington”, en una clara alusión al agotamiento de la agenda hasta ese entonces prevaleciente y a la ostensible erosión de sus fundamentos. Stiglitz parte del reconocimiento de que las políticas derivadas del Consenso de Washington se orientaron hacia la estabilidad macroeconómica, la liberalización comercial y la correcta determinación de los precios, pero se mostraron “incompletas y en ocasiones equivocadas”, al no avanzar en términos de la comprensión del desarrollo económico y del funcionamiento del mercado. En último término, hacer que los mercados funcionen bien “exige más que una baja inflación; entre otras cosas, exige regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia”. Los propios objetivos del desarrollo necesitan ser revisados, de modo de ir más allá del mero crecimiento, e “incluir otras metas, tales como el desarrollo sustentable, el desarrollo equitativo y el desarrollo democrático”, así como buscar estrategias que sirvan para promover avances en todas estas metas simultáneamente.

Esto significa, de acuerdo con Stiglitz, que es preciso revisar el papel que el Consenso atribuía al Estado. Su premisa básica - la de que “los gobiernos son peores que los mercados” y que, por lo tanto, el mejor Estado es el menor Estado - mostró ser totalmente equivocada, al haber dado origen a una verdadera ola favorable a gobiernos mínimos. Un nuevo consenso debe partir de la premisa opuesta: “El Estado tiene un papel importante que desempeñar en la producción de regulaciones apropiadas, en la protección y en el bienestar social. La discusión no debería referirse a si el Estado debe o no

involucrarse, sino a cómo debe hacerlo. La cuestión central no puede ser, por lo tanto, el tamaño del gobierno, sino las actividades y los métodos del gobierno”.

Stiglitz, en suma, concluye que el Consenso de Washington preconizó la utilización de una pequeña serie de instrumentos para alcanzar una meta relativamente limitada: el crecimiento económico. No produjo mayores resultados positivos, ni sirvió para promover un desarrollo efectivo e integral. Una nueva agenda, ya emergente, debería ser rápidamente viabilizada. “El consenso post-Washington reconoce que es necesario tener un conjunto más amplio de instrumentos y, al mismo tiempo, que nuestros objetivos deben ser más amplios. Aspiramos a lograr incrementos en los niveles de vida - incluyendo mejor educación y salud - y no sólo aumentos en el PBI. Procuramos un desarrollo sustentable, que incluya la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un medio ambiente saludable. Pretendemos alcanzar un desarrollo equitativo, que asegure que todos los grupos de la sociedad, y no sólo los de la cúspide, se beneficien de los frutos del desarrollo. Y procuramos un desarrollo democrático, para que todos los ciudadanos puedan participar por múltiples vías en las decisiones que afecten sus vidas”. Como si esto no fuese suficiente, un nuevo consenso “no podrá basarse en Washington”, pues si las políticas tienen que ser sustentables, “los países en desarrollo precisan reivindicar la propiedad de ellas”. No hay manera de cambiar el rumbo, concluye Stiglitz, sin “un mayor grado de humildad” y “sin reconocer que no tenemos todas las respuestas”¹.

Hoy se replantea, por consiguiente, por muchos canales a menudo inesperados, una tesis que frecuenta los ambientes democráticos y de izquierda desde hace ya un buen tiempo: el reformismo neoliberal no ofrece alternativa real a los problemas del capitalismo. Si bien es posible aceptar que el neoliberalismo consiguió “ajustar” el capitalismo y contener la hiperinflación, no hay forma de negar que ahora se ha tornado un peligro, amenazando con paralizar al enfermo y condenarlo a morir curado. Los escenarios más fácilmente percibidos no permiten visiones optimistas: el espectro de la crisis se agiganta por todas partes, produciendo turbulencias en el plano social y en lo individual, en el mercado y en el Estado, poniendo en peligro equilibrios y derechos. ¿Pueden las personas inteligentes cerrar sus ojos ante esto?

Desigualdad y desarrollo

En la actualidad, con cada día que pasa nos sentimos más instigados a reflexionar sobre un hecho incómodo y atemorizante: a pesar de los constantes avances tecnológicos, de los descubrimientos de la ciencia y de las conquistas productivas, la desigualdad se mantiene viva y operante. Desniveles brutales en la renta, en la escolaridad, la salud, la nutrición, y en las oportunidades, siguen separando a los hombres. Irrumpen donde antes había patrones inapreciables de equidad, penetrando por las grietas del orden social, cargados en hombros por los desempleados, desprotegidos e inmigrantes. Se cristalizan y se profundizan en forma inédita en países históricamente desnivelados y que desde hace décadas viven en la expectativa de iniciar una era de mayor justicia social. La desigualdad se extiende por cuenta de la reproducción exhaustiva del pasado, por efecto de las violencias de la revolución tecnológica, o como consecuencia de la combinación de olas del pasado y del futuro. Hoy, estrictamente, todos los países están expuestos al peligro. Sólo que para algunos, que se sumergen de un modo más “pasivo” en la globalización, el impacto es demoledor.

Hubo un tiempo, no muy lejano, en que se creía que la pobreza y la desigualdad representaban una especie de “sacrificio” inevitable: eran el precio que se pagaba por la construcción del “progreso”. Se pensaba que, con la expansión económica, paulatinamente, vendrían las soluciones para los males sociales. Que bastaría, por lo tanto, operar en términos macroeconómicos para que ocurriese la igualdad. Que, en esta medida, no sería necesario invertir en políticas sociales, ya que el progreso social seguiría automáticamente al desarrollo económico. Que era imposible partir la torta antes de que creciese. Que el desarrollo, como afirma Amartya Sen, sería un proceso inevitablemente cruel, inseparable de mucha “sangre, sudor y lágrimas”: no se separaría de una etapa en la cual ocurriría “una

importante restricción del bienestar en el corto plazo, a cambio de la obtención de recompensas mucho mayores en el futuro”².

La gran mayoría de los latinoamericanos sabe bien a lo que llevaron esas convicciones. Se perdieron años preciosos a la espera de un desarrollo que operaría milagros. La industrialización se aceleró y se convirtió en un factor determinante en muchos países, sin que se diesen pasos firmes en dirección al desarrollo social. América Latina no mejoró como hubiera debido en las áreas estratégicas, en la salud, en la vivienda y en la educación, sin hacer mención de la distribución de la renta.

Con el fin de las dictaduras y la recuperación generalizada de la vida democrática en el continente, cambió la sensibilidad de los gobiernos en relación con esta cuestión. Discursos, promesas e intenciones se hicieron más generosos. Se lograron importantes avances legales. A pesar de esto, el foso social siguió ensanchándose. Los gastos gubernamentales en materia social no aumentaron, escasos esfuerzos se realizaron para mejorar la calidad de la gestión de las políticas sociales, y casi nada se hizo para valorizar seriamente el “capital humano” de los distintos países. Y lo que es peor, la inoperancia de los gobiernos en esta área pasó a marchar de la mano con el desinterés de la sociedad, con la problematización de la solidaridad, con la incapacidad de la política para generar impulsos que responsabilizasen a las distintas instancias nacionales.

A las puertas de un nuevo siglo, por lo tanto, parece haberse intensificado la sensación de que la situación se encuentra más allá de los límites tolerables. Que algo tiene que hacerse con cierta urgencia, so pena de comprometer todo el futuro y de tornar el presente intolerable. Pese a encontrarse todavía circunscritas a círculos relativamente reducidos, algunas constataciones han comenzado a imponerse.

Primero: aún cuando sea verdad que el crecimiento económico no produce por sí solo el desarrollo social, también es innegable que las políticas y los ajustes macroeconómicos recesivos constituyen poderosas fuentes generadoras de pobreza y desigualdad. Cuanto más demoremos en dinamizar la economía, más tendremos que asistir a la profundización de las distancias sociales. Por otra parte, siempre es posible hacer algo por la inclusión, aún cuando no haya crecimiento.

Segundo: ya no es posible (si es que alguna vez lo fue) imaginar un crecimiento económico sustentable sin inversiones regulares, significativas y permanentes en el área social. La pobreza y la desigualdad deforman la economía, socavan su competitividad y debilitan sus mercados, llegando inclusive a bloquear el propio crecimiento. Por ello, la política económica no puede seguir siendo concebida a costa de la sociedad, como atributo de técnicos y funcionarios operacionales: ella debe tener un fuerte y claro contenido social.

Tercero: la firme adopción de políticas sociales específicamente orientadas hacia la disminución de la desigualdad genera estímulos formidables en los distintos niveles de la sociedad. Su contribución con la economía, por ejemplo, es notable, tanto en términos de aumento de la eficiencia de los trabajadores como en términos de estabilidad. Sin una disminución de la desigualdad y de la exclusión, entre otras cosas, la política y la democracia se encuentran permanentemente amenazadas, la cultura tiende a la elitización o es absorbida por los *media* y se desnaturaliza, y así sucesivamente.

El reconocimiento de estos tres puntos, entre otros, está actualmente en el centro de las preocupaciones de numerosos intelectuales³, se incorpora en las agendas de gobiernos, de ONGs y de partidos democráticos, y se convirtió en una recomendación explícita de importantes agencias internacionales de fomento como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Nunca se había reunido tanto apoyo para una causa tan noble. El problema está en que el fin del siglo se halla cubierto por una lógica “ciega” e irracional, que retira el protagonismo del Estado, genera muchos egoísmos, esparce confusión y escepticismo. Pese a todo, no deja de ser un motivo de esperanza el percibir que el campo de batalla está delimitado, y que, en este campo, pequeñas victorias tienen repercusiones de incalculable impacto.

Las varias caras del problema

Toda esta movilización trae consigo un conjunto de problemas e interrogantes respecto al Estado y a la sociedad civil, condicionando en buena medida la discusión con respecto a los proyectos de reforma y de rediseño del Estado. ¿Qué papeles y atribuciones deben reservarse para el Estado en el nuevo cuadro histórico social que se anuncia? ¿Cómo debe estructurarse el Estado, sobre todo cuando es percibido en la dimensión gubernamental y administrativa más inmediata? ¿Qué lugar debe ocupar la sociedad civil en la reorganización de las sociedades contemporáneas, en la conformación de los modos de convivencia y en las funciones de gobierno y de gerencia? Pero ¿respecto a qué sociedad civil es preciso interrogarse? ¿De un espacio para la explicitación de subjetividades políticas o de un espacio para la afirmación de intereses escasamente comunicantes, egoístas o corporativos?

Se trata de un cuadro que nos impulsa hacia alternativas claramente delineadas. ¿Deseamos un Estado para viabilizar el mercado o para ofrecer parámetros a partir de los cuales sea posible una convivencia dignificante, justa e igualitaria? ¿Cómo transformar demandas e intereses particulares, que crecen y se multiplican incesantemente, en energía generadora de “interés general”? O, lo que es lo mismo, ¿cómo posibilitar la libre manifestación de los particularismos sin que se vea amenazado el vivir colectivo, sin que se hunda en un proceso de destrucción recíproca? Dependiendo de la respuesta que imaginemos para cuestiones como éstas, podremos percibir las limitaciones y las virtudes de los proyectos que actualmente impulsan la orientación de la reforma del Estado. Si quisiéramos un Estado para proteger el mercado y asignar recursos, podemos pensar en rediseñarlo a partir de una óptica predominantemente “gerencial”, más centrada en los costos del Estado y en las “cantidades” en él agregadas (recursos financieros, humanos, organizacionales). Si, por el contrario, deseásemos un Estado para dignificar la vida colectiva - un Estado para la sociedad civil -, no tendremos cómo dejar de pensar en una reforma de naturaleza cualitativa, democrática, fuertemente centrada en las finalidades y en el sentido del Estado. Estamos hoy, por consiguiente, en medio de una disputa entre dos patrones reformadores, cada uno de los cuales trae consigo un sello de identidad y una idea de futuro.

Cuando pensamos en el rediseño del Estado, nos encontramos ante un problema multifacético. No podemos, por ejemplo, desestimar la faceta gerencial de la crisis actual. Ella apunta hacia el desempeño más propiamente administrativo del Estado, y sugiere claramente que algunas de las dificultades presentes pueden ser enfrentadas con lo que se acostumbra llamar “tecnologías de gerencia”, algo que se refiere al incremento de habilidades y conocimientos técnicos con los cuales se puede mejorar el desempeño del aparato público. Pero el problema del Estado también tiene una faceta más específicamente referida a sus estructuras, al patrón organizacional y a la cultura que tipifica sus instituciones. En esta dimensión, el rediseño del Estado implica la propuesta de nuevos patrones de organización, funcionamiento y operación, previendo también la implementación de distintos programas de formación y capacitación, con los cuales se piensa avanzar en términos de nuevas mentalidades y nuevos comportamientos. Existe, además, una dimensión constitucional, referida directamente al marco jurídico y normativo más amplio, algo que se traduce en la revisión o reforma de la Constitución. Y existe, por último, una faceta inmediatamente política, vinculada a las capacidades sociales, a las filosofías y a los estilos de gobierno, a las relaciones Estado/sociedad, a los valores públicos y democráticos, al sentido de la política y de sus instituciones, entre las cuales se encuentra el Estado.

En gran medida, la naturaleza polifacética del problema tiene que ver con la naturaleza multifacética de la crisis contemporánea. Por más que debemos dar la debida importancia a las dimensiones fiscales, financieras y administrativas de la crisis del Estado, no tenemos cómo evitar el reconocimiento de que esta crisis es esencialmente política. Ella no es el resultado pasivo de una globalización que transcurre como si fuese una fuerza de la naturaleza, ni fruto de designios misteriosos de la economía o de la dinámica insaciablemente exigente de nuestras sociedades. Se trata

de una crisis que tiene que ver con opciones políticas, con proyectos de hegemonía y de dominación, con políticas concretas de gobierno, que no supieron evitar la superposición de varios desafíos, no supieron ecuacionar el cambio estructural de este fin de siglo, y que facilitaron la generalización de problemas que se creían debidamente resueltos. El desempleo, en este caso, como es fácil de percibir, ocupa un lugar destacado: se deriva de la incapacidad gubernamental y societal de realizar las operaciones acertadas ante la virulencia de la revolución tecnológica y de la reorganización global de la economía. No se trata de una fatalidad ⁴. Lo mismo vale para el cuadro de despolitización y el individualismo adquisitivo en que nos encontramos: no proviene de un “defecto” de la humanidad oculta de los hombres, sino de “fallas” políticas asociadas en parte a ciertos errores de las fuerzas políticas democráticas, y en parte y, sobre todo, a la afirmación de un proyecto de hegemonía y de dominación que claramente incentiva la subestimación y la desvalorización de la política, la mercantilización de la vida, la difusión de una ideología de no pertenencia a comunidades mayores, de “soledad”. Se trata de un cuadro que promueve los componentes más perversos de la complejidad social contemporánea: incertidumbre, sensación de que se vive en medio de procesos que no se controlan y que transcurren a grandes velocidades, en un ambiente que propicia la producción, la difusión y el intercambio de informaciones, que fragmenta grupos e intereses, que estimula pero que paradójicamente dificulta la coordinación, que amplifica los efectos de la pobreza y de la exclusión, que llega casi a prohibir a las instituciones políticas que procesen las demandas de una sociedad siempre más explosiva y exigente. Se trata, en suma, de un cuadro que, por todos estos factores, sustrae mucho de la capacidad societal para proyectar futuros, planear destinos y vivir utopías.

El proyecto democrático se encuentra así ante una situación complicada. Si, por una parte, aumenta con firmeza su viabilidad - gracias a los incentivos provenientes de la mayor movilidad social, del proceso objetivo de democratización de las informaciones y de la ruptura de jerarquías y autoridades -, por otra parte repite algunos mecanismos y factores que bloquean e impiden su plena realización.

Bloqueos e impedimentos

Las dimensiones centrales del proyecto democrático están siendo hoy, simultáneamente, estimuladas por la vida contemporánea e imposibilitadas de ser puestas en práctica. Existe una situación objetiva (material y espiritualmente hablando) que las amarra y las traba. No se trata sólo de reconocer la contraposición que Norberto Bobbio descubrió que existe entre los nobles y elevados ideales democráticos y la “materia bruta” que impregna la democracia real ⁵. Se trata de esto, pero también de algo más.

¿Qué es lo que prevé el **proyecto democrático**? Yendo más allá de las determinaciones liberales de la democracia, e incorporando por lo tanto toda la amplia gama de contribuciones aportadas por la izquierda al proyecto democrático - perspectiva que nos permitiría entender el valor universal de la democracia -, podemos admitir que se trata de un proyecto destinado a hacer viable el gobierno del pueblo (la soberanía popular) a partir de reglas válidas para todos. Reglas que se afirman y funcionan ya sea en el plano de la representación, ya sea en el plano de la participación política, que tienen que ver con el voto (elección) y con la decisión (gobierno), con los derechos políticos, civiles y sociales, con la educación para la ciudadanía, con la transparencia y la visibilidad. Se trata, así, precisamente por la grandeza de sus propósitos, de un proyecto que sólo encuentra viabilidad plena cuando es “impuesto” y defendido por la sociedad organizada.

Sucede que la propia transición hacia el capitalismo global bloquea el proyecto democrático, a pesar de estar creando siempre más condiciones para su viabilización. Pienso aquí no en la mundialización de la vida, de los intercambios o de las relaciones entre las personas, sino en el ambiente de endiosamiento del mercado y de la mercantilización en que nos encontramos. Nos estamos reduciendo a ser ciudadanos que operan como sujetos que sólo parecen confrontar necesidades

económicas, consumidores que frecuentan pasivamente un imaginario social “desencantado”, una vida informacionalizada e invadida por la tecnología y por la ciencia. Un ambiente que, casi por sí solo, impone una fuerte homologación liberal-democrática.

En este nuevo patrón de vida social, queda problematizado todo el campo de la subjetividad. Existe una suerte de tendencia a que se haga más difícil el contacto inteligente con el tema del cambio y de la dirección del cambio. Se da una especie de dilución socialmente necesaria de la capacidad de proyectar, base a partir de la cual podemos entender la situación de crisis política y cultural que acompaña la fase de transición en que nos encontramos. No existen tampoco muchas condiciones para que el proyecto democrático permanezca inquebrantable.

El proyecto democrático, pese a todo, está bloqueado pero no desactivado. Se repone día a día, y cada día impone retrocesos a la hegemonía liberal. No a través de la celebración abstracta de valores superiores (libertad, igualdad, justicia social), sino de innumerables actos cotidianos de contestación, de “desobediencia”, de ruptura de jerarquías autoritarias, de conquista de nuevos espacios de organización, de repudio a injusticias y atrocidades. Pero su plena reactivación depende, en gran medida, de la posibilidad de retomar la política - una movilización que sea capaz de reinventar la política como práctica y como proyecto. Que sea capaz de ir más allá de la política de los políticos, planteándose ante la vida misma de las personas, de modo de ayudarlas a responder a las necesidades y a los valores socialmente instituidos, así como a crear un “sentido común” para la vida. Algo, en suma, que reponga el “hacer política” como una actividad dedicada a “ocuparse de las cuestiones fundamentales, no para darles respuestas definitivas, sino para que no podamos dejar de preguntarnos quiénes somos, por qué estamos juntos, y qué objetivo queremos alcanzar”⁶.

Retomar la política significa también alcanzar una nueva idea de desarrollo, alejada del patrón depredatorio, mercantil y monetarista en que todavía nos encontramos. Significa, asimismo, restaurar el pensamiento crítico y creativo, de modo de poder ir “más allá del nivel de análisis de los fenómenos económicos” y hacer posible una lectura de la crisis del Estado social no como “crisis de gobernabilidad o crisis fiscal”, sino como crisis del propio paradigma que percibe el desarrollo económico como “dimensión absorbente de la política y de la vida social”⁷.

Retomar la política significa, por lo tanto, explorar las posibilidades que tiene la política de auxiliar a los hombres a intentar lo imposible para, con esto, acumular fuerzas para realizar lo posible e ir más allá. Exactamente por esto, retomar la política significa reformar el Estado: concebir una nueva sociedad y un nuevo conjunto de articulaciones entre economía y política, Estado y sociedad civil, instituciones, grupos e individuos, yendo más allá de las (y dándole un sentido a las) operaciones dedicadas a ajustar y a desvalorizar a los gobiernos y a los aparatos administrativos⁸.

Rediseño del Estado y sociedad civil

Es en el campo del proyecto democrático de reforma del Estado que se plantea efectivamente la cuestión de la sociedad civil. Fuera de allí, ella no tiene mucho sentido, o lo que es lo mismo, tiene un sentido estrecho y limitado. Esto quiere decir que necesitamos adoptar una perspectiva que no sólo valore la sociedad civil y celebre su creciente protagonismo, sino que también colabore para politizar la sociedad civil, liberándola de las amarras reduccionistas y represivas de los intereses particulares, aproximándola al universo más rico y generoso de los intereses generales, de la hegemonía, vale decir, del Estado.

Digo esto porque me parece posible constatar que vivimos hoy asediados por una seducción: la de que, ante las “falencias” de la política, de la falta de desprendimiento y de la inoperancia de los políticos, todo mejoraría si apostásemos a la activación de la pureza asociativa de los movimientos sociales y de las formas más espontáneas o “naturales” de expresión de la vida comunitaria. El activismo civil funcionaría, así, como una especie de fuente generadora de energía, con la cual se neutralizarían las maldades del sistema político. Por detrás de todo esto se despliega una visión

dicotómica de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que en lugar de ser vistas como estructuradas por una dialéctica de unidad y distinción, como diría, entre otros, Gramsci, adoptarían la imagen de una disyunción, de una separación, de una ausencia de comunicación. Se sataniza el espacio político para dar libre curso a una hipotética naturaleza virtuosa de la sociedad civil ⁹.

Pero la sociedad civil que emerge de esta visión es una sociedad civil despolitizada: no es un espacio de organización de subjetividades, en el cual se puede dar la superación de la política de los intereses económico-corporativos, o en otros términos, el pasaje de los intereses del plano “egoísta” hacia el plano “ético-político” (Gramsci) - pasaje éste que, a su vez, deriva de la configuración de los grupos sociales como sujetos de pensamiento, voluntad y acción, capacitados para universalizarse, salir de sí, candidatearse para la dirección y la dominación. Concebida sin lazos orgánicos con el Estado, la sociedad civil no consigue aparecer como el terreno en el cual los grupos luchan por la hegemonía (o si se quiere, que las “luchas de clases” se realicen en un nivel superior), vale decir, por la posibilidad de imprimir al conjunto de los hombres una nueva forma de consenso y de consentimiento. No se plantea, por lo tanto, como aquel ámbito societal que surge como el *locus* en el que se organiza la subjetividad y se da el choque de hegemonías ideológicas, ámbito que expresa una economía dada y que es parte integrante del proceso global de producción/reproducción de las relaciones de clase. Gramsci diría que los sujetos sociales se candidatean para la dominación y la hegemonía en la medida en que “se tornan Estado”. Sin Estado (sin un vínculo con el Estado y sin una perspectiva de Estado) no hay sociedad civil digna de atención: sin Estado no puede haber hegemonía.

La sociedad civil no es inmediatamente política. La sociedad civil es el mundo de las organizaciones, de los particularismos, de la defensa muchas veces egoísta y encarnizada de intereses parciales. Su dimensión política requiere ser construida. Es mediante la activación política que la sociedad civil se vincula al espacio público democrático. La politización de la sociedad civil, por lo tanto, resulta de luchas, de la evidenciación de identidades, proyectos y perspectivas que chocan y compiten entre sí. Y es sólo esta sociedad civil politizada la que se muestra capacitada para funcionar como la base de otro proyecto de hegemonía, como base de una oposición efectivamente libertadora, popular y democrática, ante las estrategias de dominación referenciadas por el gran capital. Solamente esta sociedad civil puede vislumbrarse como plataforma para que se rediseñe democráticamente el Estado, vale decir, para que se avance rumbo a una reforma cualitativa y sustantiva del Estado.

No estamos aquí, por consiguiente, ante un tema “académico”, vacío de implicaciones o desdoblamientos operacionales. La comprensión de la dialéctica Estado-sociedad civil y la asimilación de un concepto riguroso de sociedad civil no son importantes sólo para que nos hagamos teóricamente más aptos para entender el mundo en que vivimos, sino que también son decisivos para que comprendamos el sentido mismo de la reforma del Estado que hoy se encuentra en pleno curso.

A lo largo del proceso de objetivación y reproducción del capitalismo, la sociedad civil cobró cuerpo sobre la base de una modernización que se caracterizó por afirmar de modo muy agresivo una multiplicidad de intereses particulares, con lo que se generalizaban innumerables “agregaciones inferiores”, contrapuestas a agregaciones de naturaleza más propiamente política y asociadas (aunque, de una forma incompleta) a la vertiente “participativa” de la democracia ¹⁰. En el caso específico del Brasil - que creo que es similar a la situación que se da en gran parte de América Latina -, por ejemplo, este proceso conoció su fase más fuerte en íntima conexión con una larga dictadura política, en los años sesenta y setenta, e inclusive en buena parte de los años ochenta. El asociacionismo “inferior” coincidió, así, tanto con una atrofia autoritaria del campo de la política como con el mal funcionamiento de las instituciones básicas de la representación política, que no pudieron evolucionar al mismo ritmo de evolución económico-social. Es decir que nosotros nos hicimos modernos en el plano de la economía y de la sociedad, en el plano de los valores y de la movilización social, sin lograr modernizar las instituciones políticas de la representación.

La sociedad civil que creció con base en este proceso se vio confrontada con los más diversos estímulos tendientes a separarla de la política, a entregarla a valores más individualistas que solidarios, más competitivos que cooperativos. El conjunto de los cambios impactó comportamientos y expectativas políticas, forzó la apertura de espacios para la vocalización de nuevos intereses, transformó los patrones de participación y de competencia electoral. En combinación con la progresiva e irrefrenable universalización de los derechos sociales - con la incorporación de nuevos contingentes poblacionales al sistema de los servicios públicos -, este hecho trajo consigo enormes desafíos para el Estado, problematizando especialmente el desempeño gubernamental y la eficacia/eficiencia de la administración pública. En cierto sentido, y de manera paradójica, todo esto acabó por trabar la educación política de la ciudadanía y la politización de la sociedad civil. Se redujo, así, la capacidad del sistema político y de la propia movilización social para producir consensos, “agregaciones superiores”, interés general. El propio aparato estatal asistió al progresivo debilitamiento de su papel como regulador, despojándose de la posibilidad de procesar demandas y de colocarse como agente estimulador de las condiciones para la afirmación de una comunidad política.

Para decirlo de otro modo, las sociedades latinoamericanas se modernizaron sin modificar el patrón de nuestro desarrollo histórico; vale decir, de modo más “pasivo” que activo, menos por la imposición categórica de un protagonismo de masas calificado para promover rupturas más radicales, que por la prolongación del pasado y por la conciliación entre los poderosos. El cambio se hizo sin que se eliminasen prácticas, estructuras y relaciones típicas de fases anteriores de la vida societal, que acabaron por esta vía siendo incorporadas “funcionalmente” como factores de reproducción del orden. Distintos países - el Brasil se encuentra nuevamente aquí, como un ejemplo - siguieron amarrados a la modernización conservadora con la que fueron construidas las historias nacionales del continente: entrando en contacto con los varios frutos modernos - nuevos seres sociales, nuevos sujetos políticos, diferenciación, individualización - pero sin conocer la materialización de un ordenamiento político incorporador (efectivamente democrático y republicano, si se prefiere).

Nos fuimos haciendo modernos sin que se hubiesen organizado sistemas de representación de intereses dotados de vigor político, poder de absorción y capacidad de procesamiento de demandas y presiones. En lugar de imponerse a los intereses privados, el poder público se redujo a ser objeto de esos intereses. Además de selectiva y excluyente, esta siempre fue una situación eminentemente ambigua, ya que los mismos intereses que se fueron apropiando del mundo público (para el caso, sobre todo del mundo estatal), se mostraron enteramente dependientes de éste: sólo pudieron ganar vitalidad y proyección por medio del Estado. De donde la vocación del capitalismo latinoamericano para adoptar soluciones autoritarias y represivas como base para la obtención del consentimiento y la obediencia. Sea como fuese, el hecho es que de los años sesenta en adelante, en particular en el Brasil, al mismo tiempo que se fortalecía el orden estatal y se diferenciaba el orden societal, aumentaban las asincronías entre el Estado y la sociedad, produciéndose una especie de dilución del carácter público del poder. De allí el problema que parece permear toda la América Latina: cuanto más se modernizaron las sociedades, más tendieron a profundizar el foso que las apartaría del Estado. La pujanza “anárquica” de la diferenciación societal se mostraría más fuerte que las posibilidades de constitución de un efectivo espacio público, o sea de un espacio ocupado por la sociedad civil y regulado por el Estado.

Como consecuencia, la complejidad inherente a la modernización acabó por encontrarse con las complicadas prolongaciones del “atraso” histórico. Las robustas sociedades civiles nacidas de la transfiguración societal quedaron, así, recortadas por una complicada síntesis de modernidad, autoritarismo y miseria. Esto, por sí solo, redujo el ímpetu y la regularidad de las acciones típicas de la sociedad civil. Pero, peor que eso, ellas se vieron todavía más perjudicadas por los problemas que se manifestaron en el plano de su articulación con la política. Se ensancharía, así, el foso entre la sociedad civil y la “sociedad política”, entre el Estado y los individuos organizados, foso que pasaría a comprometer simultáneamente la organización/selección de la demanda social y la calificación de las

respuestas gubernamentales. Pero todavía más: en las fallas de sintonía, la sociedad civil quedará sometida a la fragmentación y al corporativismo: el asociacionismo se expandiría rápida y vigorosamente, haciéndose portavoz de una creciente pauta de reivindicaciones, pero no pondrá en jaque los arreglos hegemónicos. No se politizará, dejando de funcionar de modo regular y eficaz, como contrapeso del Estado.

La antigua forma del Estado no se modificará de manera sustantiva, sino sólo en su aspecto más inmediatamente patrimonial y funcional, gracias a las políticas de ajuste y de privatización, que se generalizaron en el continente. El innegable avance en el sentido de la democracia política registrado a lo largo de los años ochenta y noventa, encontró su límite en la precaria politización de la sociedad, en la dificultad que tuvieron sus sectores más movilizadores para pasar de la reivindicación económico-corporativa hacia el plano de la política estatal, tendiendo un puente entre la sociedad civil y el Estado. La sociedad civil vio, así, tornarse su fuerza más potencial que efectiva, no consiguiendo dar origen a ningún dinamismo consecuente y de larga duración.

Pero existe un segundo elemento que también ayuda a explicar este problema de la disyunción entre política y sociedad civil. Es que nosotros nos volvimos modernos y globales casi simultáneamente. Nos fuimos modernizando al tiempo que nos fuimos globalizando. Quiero decir con esto que fuimos condicionados, en primer lugar, por la nueva fase de ordenamiento de las relaciones internacionales y de organización del mundo, que se identifica con la afirmación de una hegemonía, la hegemonía del neoliberalismo, con su individualismo agresivo, su énfasis en el mercado y en la minimización de la presencia del Estado. En segundo lugar, vimos reducirse las bases de la soberanía, teniendo que asistir a una sensible disminución de la supremacía estatal *vis-à-vis* en el exterior y en el interior, con los individuos siendo proyectados como ciudadanos de un Estado que ya no logra imponerse sobre su propio territorio ni sobre los hombres y mujeres que en él conviven. En tercer lugar, nos globalizamos en el sentido de que fuimos alcanzados por el proceso de difusión de informaciones en una escala inédita, pasando a integrar una verdadera “aldea global” donde se opera en “tiempo real”, en la cual las informaciones circulan a una velocidad extraordinaria y entran en todas partes sin pedir permiso.

La reunión de estas tres vertientes constitutivas del proceso de globalización - crisis de la soberanía, reiteración de la cultura individualista e informacionalización de la vida - están generando en nuestros días, en el mundo todo, una especie de “falencia” de los institutos clásicos de la política. Las trampas del “ciberspacio” y de las estructuras mediáticas nos hace resbalar: ya no sabemos más cómo organizar los consensos y ya no poseemos más ciudadanos capacitados para reflexionar, ponderar y calcular con base en diseños razonables de futuro. La sociedad civil terminó, así, por entregarse a los intereses particulares más inmediatos que en ella conviven de modo competitivo, no dejándose alcanzar por ningún proyecto “general”: permaneció de espaldas a la política, incapacitándose para producir consensos o crear hegemonías. Con esto, la propia democracia tiende a fluctuar, a ubicarse por encima de la sociedad, a afirmarse sólo como un valor abstracto. El espacio de la política, a su vez, se convirtió en un espacio de la política como espectáculo. Vale decir, más imágenes, menos “hechos”, menos ideas, menos opiniones sustantivas, menos protagonistas organizados. Las disputas electorales pasaron a hacerse mucho más con base en este juego de imágenes e informaciones que con base en la confrontación de opciones activadas por organizaciones políticas vinculadas a la sociedad civil. Se estrecharon así los lugares en que hubiera sido posible afirmar identidades colectivas y utopías, factores con los cuales proyectar el futuro.

Fue, por consiguiente, en gran medida inevitable que nos encontrásemos con una separación entre lenguaje del Estado y lenguaje societal. Acabamos, en cierto modo, por quedar entre dos mundos que sólo se comunican con dificultad y que casi siempre compiten entre sí. El sistema dominante (y por medio de él, distintos sectores de los aparatos del Estado) trata a la sociedad civil como pura (e inconveniente) fuente generadora de problemas para la gobernabilidad, o como expediente con el que

se cuenta para intentar aliviar los costos del Estado. La sociedad civil, por otra parte, se percibe como víctima de un Estado que todo lo exige y que poco consigue producir, responsabilizándolo por todos sus infortunios y por todo aquello que deja de hacer para atender las distintas carencias o, lo que es peor, por todo aquello que hace para ampliarlas. Pero no se trata de una sociedad que se proclamaría con vocación para autogobernarse: victimizada por el Estado por una parte, ella se presenta, por otra parte, como una especie de niño indefenso incapaz de sobrevivir sin la tutela y la protección del Estado. Se desea “menos” Estado para ciertas cosas, pero mucho “más” Estado para otras cosas. Todo depende del grupo que demanda, de la naturaleza de las reivindicaciones, de los intereses en juego. Como telón de fondo, una enorme dificultad para arribar a consensos.

En una situación en la cual se profundizan y se congelan tales oposiciones entre sociedad civil y Estado, ¿qué tipo de consecuencias se produce? En primer lugar, diría que aumentan las posibilidades de que se generalice categóricamente la idea de una sociedad civil “sin Estado”, vale decir salvaje, desprovista de formas de mediación, que se representa a sí misma todo el tiempo, y que por lo tanto nunca se representa de hecho, en la cual los intereses particulares, librados a su suerte, combaten unos con otros por motivos no muy nobles; un espacio en el que imperaría la ley del más fuerte y donde los intereses de los más fuertes se afirmarían ante los intereses de los más débiles. Con lo que quedaría imposibilitada la resolución del problema de saber quién organiza a los desorganizados y dirige la sociedad civil, o sea, quién direcciona los intereses hacia nuevas formas de equilibrio o de compensación. En suma, en esta imagen salvaje, permanece sin saberse qué instancia reuniría las condiciones para “obligar” a los diversos intereses particulares, afirmados siempre de modo imperial y agresivo, a integrar una comunidad política que los igualaría y equilibraría. También queda sin condiciones para ser resuelto el problema de saber quién “protege” los intereses de los más débiles o garantiza las conquistas sociales acumuladas a lo largo del tiempo. En el límite, por consiguiente, en un escenario en el cual Estado y sociedad civil son mundos separados, se torna extremadamente difícil la afirmación política de la sociedad civil, es decir, la afirmación de nuevas hegemonías.

En segundo lugar, aumentan también las posibilidades de que se materialice un “Estado sin sociedad civil”, o sea un Estado omnipotentemente concentrado en sus poderes ejecutivos, vacío de política, racionalmente gerencial, concebido a lo más como defensor de una democracia minimalista y de una sociedad civil capacitada para firmar “sociedades” o actuar en procesos de “descentralización participativa” meramente protocolares.

Perspectivas para el futuro

¿Qué podemos esperar si estas tendencias cristalizasen o se mostrasen duraderas? Ante todo, estaría dada la prolongación de una hegemonía que actualmente no sólo disfruta de un ambiente sociocultural favorable, sino que además encuentra eco en las más diversas esferas sociales, incluyendo entre ellas a las más directamente políticas y gubernamentales. En segundo lugar, tenderían a agravarse las conocidas dificultades para el protagonismo político de la izquierda. No sólo en el sentido de la inviabilización de eventuales proyectos puntuales o de corto plazo destinados a concertar algunas alianzas electorales, sino, sobre todo, en el sentido de una inviabilización más profunda, derivada precisamente de un fraccionamiento que se consolidaría en el propio seno de la izquierda: una “izquierda de Estado” - pragmática, responsable, moderada, pero más liberal-demócrata que socialdemócrata - irremediablemente opuesta a una “izquierda societal”, más espontánea e intransigente, más sensible a las demandas sociales pero incapaz de ubicarse como agente totalizador y de universalizarse. Con lo que resultaría aún más difícil, para la izquierda, la posibilidad de adherirse a la sociedad civil y “hacerse Estado”.

No tendríamos, entonces, muchas posibilidades de poner en marcha una operación destinada a reinventar la política. Me refiero aquí no sólo al trabajo de reforma de las instituciones, sino especialmente al trabajo de introyección de nuevas perspectivas, nuevos valores y nuevos protagonistas

en el campo de la política, en cuyo reduccionismo encontraríamos sólo dos tipos de estímulos. Por una parte, el estímulo a la reiteración de reacciones moralizantes ante la política, con los ciudadanos tendiendo a tratar a sus políticos no como representantes sino como adversarios, seres sospechosos por definición. Por otra parte, el estímulo a nuevas oposiciones entre Estado y sociedad civil, con la consiguiente prolongación de la depreciación y la banalización de la política.

Pero aquí también nos encontramos en un campo de alternativas y opciones, en el que se entrecruzan subjetividades y estructuras. No tendría sentido, por eso, aislar el “pesimismo”, cargar las tintas oscuras del presente, temer los varios productos y subproductos de la crisis de nuestros días, y dejar en un plano secundario la señalización de las salidas, sin entrever que aun en lo “peor” del presente hay elementos de activación de lo nuevo. No basta sólo con repeler el presente: es preciso sumar a la crítica del presente una propuesta de futuro, entender en qué medida y por qué motivos el presente prepara el futuro, delinear qué futuros posibles tenemos ante nosotros y cuáles son los caminos que se nos ofrecen para que los alcancemos.

Hoy, cuando el mundo se inclina ante una grave ausencia de perspectivas y una aguda crisis de referencias, debemos empeñarnos sinceramente para mirar más adelante. No es aceptable que nos entreguemos al diagnóstico de una “crisis que empeora siempre más”, que es mortífera en su magnitud y sus alcances, que nos sofoca y nos impide vislumbrar cualquier salida. No basta con denunciar a los “inculpadados” por los males del presente, sean ellos gobernantes, clases, intereses o megatendencias. No basta con acumular datos que comprueben que hoy estamos peor que ayer, que denuncien retrocesos y victimizaciones amorales, o que relativicen la euforia de los noveleros. Es preciso ir más allá. Es preciso extraer del presente los elementos que anuncian lo nuevo, que condensan lo mejor de lo que hacemos y que por eso mismo pueden sustentar un proyecto razonable de futuro. A pesar de todo y en medio de terribles conflictos y contradicciones, la humanidad sigue viva, conquistando nuevas posibilidades en todo momento, rompiendo límites históricos que hasta entonces bloqueaban la autodeterminación, la libertad, la inteligencia, la creatividad, el diálogo de todos con todos.

Me parece indispensable pensar en términos “heterodoxos”. Si el Estado pasó a confrontar dificultades en su desempeño, es inevitable que se proyecte una situación en la cual los espacios sociales requieren ser radicalmente valorizados. Todo lleva a creer que el Estado no podrá volver a desempeñar los mismos papeles que desempeñó antes, pero al mismo tiempo no es razonable imaginar que los intereses modernos que quieran postularse como rectores puedan prescindir por completo del Estado. No tiene sentido oponer al “exceso de Estado” una lógica “sociólatra”, basada en la valorización unilateral de los movimientos sociales, de los nuevos tipos de asociacionismo, de las organizaciones no gubernamentales, del “tercer sector”, de la defensa algo anárquica de los procesos de descentralización, de las “justicias emergentes”, y así sucesivamente. Se trata de una especie de apología de la sociedad civil vacía de consecuencias positivas, sobre todo porque es hecha a partir de la contraposición dicotómica y maniqueísta de la sociedad civil y el Estado: una, el reino del Bien; el otro, la encarnación de todo el Mal.

Esta es la cuestión que está en la base misma de la discusión con respecto a las relaciones entre Estado y sociedad civil y, más específicamente, del problema de la dirección política: el problema, en suma, de concebir un proceso de reposición de sujetos, o de emergencia de nuevos sujetos, en el cual se pueda enfrentar el actual cuadro de desgarramiento, fragmentación y complejidad, en el cual, entre otras cosas, resulta difícil pensar la política, pensar estratégicamente, pensar en el largo plazo. Es cosa bien sabida que el análisis político de corto plazo sólo tiene sentido si contiene el de largo plazo. Pero, si el largo plazo está vetado, y está vetado porque no se tiene un diseño de futuro, no se tiene una utopía, ¿qué hacer? ¿Cómo elaborar ideas orientadas a incidir en la vida práctica, convirtiéndose ellas mismas en “fuerzas materiales”?

Nunca antes se habían reunido, como lo han hecho ahora, tantas condiciones para una construcción inteligente del futuro. Este es el gran producto de la fase de mundialización radical del

mundo en que nos encontramos: de la desterritorialización, del avance tecnológico y científico, de las posibilidades de producción material, del salto gigantesco en términos de comunicación y acceso a informaciones, del surgimiento de nuevos espacios de intercambio y de convivencia, del aumento de las posibilidades para la fundación de una democracia de nuevo tipo. El mundo se desprovincianiza a ojos vista, pierde los vínculos estrechos con el territorio, se abren verdaderas grietas en las antiguas soberanías, en las viejas estructuras y en la viejas instituciones, vale decir, en todo aquello con lo que se construyó el progreso en el pasado (pero con lo que también se viabilizaron tantos horrores). El futuro no está claro, pero está muy al alcance de la mano.

Notas

¹ Joseph E. Stiglitz, “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington”. Desarrollo Económico, IDES, vol. 38, no. 151, octubre-diciembre de 1998, pp. 691-722.

Citas extraídas de las pp. 691, 712, 717 y 720-21.

² Amartya Sen, “Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo XXI”. Documento presentado en la Conferencia sobre “Teoría y Práctica del Desarrollo”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 3-5 de septiembre de 1996.

³ Entre la amplia literatura existente al respecto, remito a Bernardo Kliksberg, O Desafio da Exclusão: para uma gestão social eficiente. Sao Paulo: Fundap. 1997.

⁴ Una presentación rápida y estimulante de esta perspectiva que percibe los problemas sociales como resultantes de escogencias políticas, no de fatalidades económicas, puede encontrarse en Jacques Génereux, O Horror Político: o horror não é econômico. Traducción Eloá Jacobina. Río de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

⁵ Contraposición presentada en particular en O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Traducción Marco Aurélio Nogueira, Sao Paulo: Paz e Terra, 1986.

⁶ Pietro Barcellona, Política e passioni: proposte per un dibattito. Torino: Bollati Boringhieri, 1997, p. 117.

⁷ Idem, ibidem, p. 111.

⁸ Para un tratamiento más profundo de esta posición, ver Marco Aurélio Nogueira, As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. Sao Paulo: Paz e Terra, 1998.

⁹ Discutí en forma más detallada este aspecto en el capítulo “A sociedade civil contra política?” de As possibilidades da política, op cit.

¹⁰ “Inferiores” en el sentido de que tales agregaciones, asentándose sobre la solidaridad de intereses específicos y siendo en general fiscalizadas por el Estado (teniendo en vista el establecimiento de vínculos recíprocos de penetración y control), no están destinadas a fundar nuevas concepciones del mundo o nuevos programas para la sociedad.

Reformas en la gerencia del gasto público *

Berhanu Mengistu y Wolfgang Pindur

Las reformas presupuestarias han evolucionado generalmente en una de las siguientes dos categorías: 1) innovación en el formato presupuestario, y 2) innovación en el mejoramiento del proceso presupuestario (Bland y Rubin, 1997). Ambas innovaciones constituyen un resultado directo del crecimiento y de la expansión del papel del gobierno en las políticas macroeconómicas. Sobre todo en épocas recientes, la modificación en la composición de los gastos públicos y la preocupación por el crecimiento de las tasas de la deuda pública, generaron un torrente de ideas y estrategias dirigidas a reformar el gobierno. Globalmente, los gobiernos parecen encontrarse en el curso de una notable transformación. Mientras que la gestión tradicional de gobierno (expresada en acciones tales como garantizar la ley y el orden, elaborar e implementar las políticas públicas) permanece inalterada, aparece un nuevo paradigma para la gerencia pública, caracterizado por algunos de los siguientes ítems (OECD, 1995:8), orientados hacia el desempeño y centrados en los resultados:

- una mayor focalización en los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio;
- la sustitución de estructuras organizacionales jerárquicas altamente centralizadas, por entornos gerenciales descentralizados en los que las decisiones acerca de la asignación de recursos y la provisión del servicio se toman en una instancia más próxima al punto de provisión, y que ofrecen margen para la retroalimentación por parte de clientes y de otros grupos de interés;
- flexibilidad para explorar alternativas a la provisión y regulación directas que podrían producir mejores resultados en las políticas desde el punto de vista costo-eficacia;
- una mayor focalización en la eficiencia de los servicios suministrados directamente por el sector público, incluyendo el establecimiento de metas de productividad y la creación de entornos competitivos dentro y entre organizaciones del sector público; y
- fortalecimiento de las capacidades estratégicas en el centro para guiar la devolución estatal, y permitirle que responda a los cambios externos y a los diversos intereses en forma automática, flexible y al menor costo.

Estas estrategias de reforma han tenido también el efecto colateral de centrar más la atención sobre los impactos de largo alcance de la gerencia financiera pública. Esto ha podido apreciarse en los recientes esfuerzos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, para avanzar en el sentido de la última tendencia en materia presupuestaria: el presupuesto plurianual en los Estados Unidos, y el marco de gastos de mediano plazo/marco presupuestario de mediano plazo en otros países de la OCDE.

En este documento se examinan las recientes estrategias de reforma de la gerencia financiera en los Estados Unidos. Seguidamente se discute el presupuesto plurianual y el marco de gastos de mediano plazo/marco presupuestario de mediano plazo, tal como se implementa en los países de la OCDE. El documento concluye con un análisis de las implicaciones para los países en desarrollo.

1. La reforma presupuestaria en los Estados Unidos

Los patrones deficitarios del gasto en los años 80 estimularon un creciente interés en la reforma presupuestaria en los Estados Unidos durante la última década. Enfrentado a déficit crecientes y a una confianza pública en descenso, el Congreso formuló varias iniciativas de reforma centradas en el control de gastos, la eficacia y la rendición de cuentas (*accountability*), así como en el desempeño y en los resultados. Dos de las más revolucionarias de estas propuestas fueron la Chief Financial Officer's

(*) Versión revisada del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998. Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

Act (CFOA) de 1990 y la Government Performance and Results Act (GPRA) de 1993. Asimismo, durante el primer período de gobierno del presidente Clinton, el vicepresidente Al Gore instituyó la National Performance Review, cuya misión fue hacer que el gobierno “trabajase mejor y costase menos” (Gore, 1993, i).

Chief Financial Officer's Act (CFOA) de 1990

En la Chief Financial Officer's Act de 1990, el gobierno federal reconoció la necesidad de reformar las políticas y los procedimientos de la gerencia financiera federal. Entre sus hallazgos se encontraban: 1) la necesidad de incrementar las funciones de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (Office of Management and Budget - OMB) concernientes al liderazgo; 2) la pérdida de millardos de dólares por causa de fraude, despilfarro, corrupción y mala administración; 3) la necesidad de reemplazar sistemas de gerencia financiera obsoletos e ineficientes, que no suministran información consistente, confiable y oportuna (CFOA, 1990). Esta ley intenta relacionar las funciones de presupuesto, contabilidad y programación en un sistema integrado, y establecer prácticas financieras básicas similares a las del sector privado. Entre los aspectos más relevantes se incluyen los siguientes:

- la creación de una estructura de liderazgo formal de gerencia financiera tanto en la OMB como en todas las agencias y departamentos federales;
- la implementación de una planificación de largo plazo, informes de auditoría financiera, e integración presupuesto/contabilidad;
- desarrollo de datos de costos;
- creación del Chief Financial Officer's Council (CFOC) para “asesorar y coordinar las actividades de las agencias de sus miembros en materias tales como la consolidación y modernización de los sistemas financieros, el mejoramiento de la calidad de la información financiera, datos financieros y estándares de información, controles internos, legislación concerniente a las operaciones y a las organizaciones financieras, y cualquier otro asunto de gerencia financiera” (CFOA, 1990, Sec. 302).

Junto con la CFOA, se introdujeron los cambios complementarios en los estándares de contabilidad que son regulados por el Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB). La FASAB se estableció en 1990 e incorporó partes de la General Accounting Office (GAO), la OMB y el Tesoro. Una de sus metas fue la de idear prácticas estándares de contabilidad para el gobierno federal. Adicionalmente, el interés se centró en el uso de estos estándares en la documentación presupuestaria. La Declaración No. 1 de la FASAB, emitida en 1993, enumeraba cuatro objetivos para el informe financiero federal (Schick, 1995). Estos objetivos se encuentran expuestos en la tabla siguiente:

Objetivos del Informe Financiero Federal

Integridad presupuestaria	El informe financiero federal debería contribuir con el cumplimiento del deber del gobierno, en cuanto a asumir públicamente la responsabilidad por los dineros obtenidos mediante impuestos y otros medios, y por el gasto de los mismos, realizado de acuerdo con las leyes correspondientes que rigen el presupuesto gubernamental para un año fiscal determinado, así como con las leyes y regulaciones pertinentes.
Desempeño operativo	El informe financiero federal debería contribuir con los usuarios del mismo, en lo que se refiere a evaluar los esfuerzos de los servicios, los costos y los logros de la entidad que informa; la manera en que estos esfuerzos y logros han sido financiados; y la gerencia de los activos y pasivos de dicha entidad.
Administración	El informe financiero federal debería contribuir con los usuarios del mismo en la evaluación del impacto sobre el país de las operaciones y de las inversiones del gobierno para el período correspondiente, y de cómo, desde el punto de vista de los resultados, las condiciones financieras del gobierno y de la nación han cambiado y pueden cambiar en el futuro.
Sistemas y control	El informe financiero federal debería contribuir con los usuarios en cuanto a apreciar si los sistemas de gerencia financiera, la contabilidad interna y los controles administrativos son los

	adecuados para asegurar que: - las transacciones se lleven a cabo de acuerdo con las leyes presupuestarias y financieras, así como con otros requerimientos, que sean consistentes con los propósitos autorizados, y que se registren de acuerdo con los estándares federales de contabilidad; - los activos se encuentren adecuadamente salvaguardados para evitar el fraude, el despilfarro y la corrupción; y - la información concerniente a la medición del desempeño se encuentre adecuadamente sustentada.
--	--

Fuente: Office of Management and Budget, *Objectives of Federal Financial Reporting: Statement of Federal Financial Accounting Concepts*, no. 1 (Septiembre 1993), pp. 4-6).

National Performance Review (NPR)

La National Performance Review se inició a comienzos de 1993, con una revisión de un semestre del gobierno federal, en un esfuerzo por identificar qué marchaba y qué no marchaba bien. La revisión se centró en restablecer la confianza del público en las operaciones del gobierno y en hacer que el gobierno “trabaje más y cueste menos” (Gore, 1993,i). Al anunciar el informe, el presidente Clinton señaló. “Nuestra meta es hacer que todo el gobierno federal sea menos costoso y más eficiente, y cambiar la cultura de nuestra burocracia nacional, llevándola desde la complacencia y la atribución de prerrogativas, hacia la asunción de iniciativas y el empoderamiento (*empowerment*). Intentamos rediseñar, reinventar y revigorizar todo el gobierno nacional” (Gore, 1993,i). Entre las numerosas iniciativas destacadas en este informe se encontraban las siguientes, centradas en el mejoramiento de la gerencia financiera:

Recomendaciones de la National Performance Review en el Area de la Gerencia Financiera

Acuerdos de desempeño	El presidente debería concertar acuerdos de desempeño con los directivos de las agencias, y las agencias deberían formular acuerdos de desempeño mediante los cuales ellas mismas se comprometiesen a alcanzar determinadas metas y objetivos organizacionales.
Medidas de desempeño	Acelerar los esfuerzos en materia de planificación y medición en todas las agencias federales, e incorporar objetivos de desempeño y resultados como elementos clave en el presupuesto y en las revisiones de gerencia.
Controles de asignación	Reestructurar las cuentas de asignación para reducir el exceso de ítems, y hacerlas concordar con los programas. Reducir las restricciones detalladas y las determinaciones previas del destino de los fondos en las audiencias de asignación y en el lenguaje del informe.
Controles de personal	Eliminar techos y pisos de empleo, y hacer a los gerentes responsables de las operaciones en el marco del presupuesto.
Discrecionalidad gerencial	Permitir a las agencias trasladar más del 50% del balance de fin de año no obligatorio de sus fondos operativos hacia el siguiente año fiscal. Otorgar el estatus multianual o el estatus de no dependientes de un año determinado a más asignaciones y ser más expeditivos en la reprogramación de fondos.
Presupuesto bienal	Cambiar desde un ciclo presupuestario anual hacia un ciclo bienal lo referente al presupuesto presidencial, las resoluciones presupuestarias parlamentarias y las asignaciones. Evaluar la eficacia de los programas y afinar las medidas de desempeño del año anterior.
Autoridad de rescisión	Establecer procedimientos de rescisión expeditivos.
Estándares de contabilidad	Acelerar la formulación de estándares federales de contabilidad, ya sea a través de la FASAB o de una nueva junta independiente.
Presupuesto y gerencia financiera	Plena integración de la información presupuestaria, financiera y de programas. Clarificar los roles de la OMB y del Tesoro en la gerencia financiera.
Fondos para la innovación	Permitir que las agencias establezcan fondos para la innovación provenientes de ahorros retenidos, capacitándolas para planificar y realizar inversiones multianuales que mejoren la calidad y la eficiencia de los servicios.

National Performance Review, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* (1993).

Tanto la OMB como la CFOC han realizado progresos sustanciales en muchas de estas iniciativas, en la medida en que se superponen con muchas de las iniciativas de la CFOA.

Government Performance and Results Act (GPRA) de 1993

A pesar de haber sido emitida aproximadamente al mismo tiempo que el informe NPR, la vigencia de esta Ley se inició bajo el mandato del Presidente Bush. Elaborada de acuerdo con el proceso presupuestario de Sunnyvale, California, la GPRA fue formulada como Public Law 103-62 por un Congreso bipartidista. La Ley se refiere al despilfarro y a la ineficiencia en el gobierno federal, a la pérdida de la confianza del público en la capacidad del gobierno para responder a las necesidades públicas, y a la insuficiente articulación de las metas y del desempeño de los programas (GPRA, 1993). Al igual que la CFOA y el NPR, la GPRA comparte las mismas preocupaciones con respecto a la gerencia financiera federal. El propósito de la Ley es iniciar la reforma haciendo que las agencias establezcan metas programáticas, midan el desempeño e informen al público sobre ese desempeño; mejorar la eficacia de los programas y la responsabilización pública haciendo énfasis en los resultados, la calidad del servicio y la satisfacción del usuario; y mejorar la toma de decisiones a nivel del Congreso, sobre la base de una información objetiva sobre la eficiencia y la eficacia de los programas federales (GPRA, 1990).

La GPRA permitió a los programas piloto cotejar estos conceptos antes de su implementación a escala global en el gobierno, en razón del cambio radical planteado, desplazando el énfasis desde los insumos hacia los resultados y el impacto. El programa piloto inicial, Performance Plans and Reports, otorgó a algunas agencias gubernamentales escogidas la oportunidad para elaborar un plan estratégico, un plan de desempeño y un informe de desempeño relativo a los tres años anteriores a su implementación obligatoria. Los primeros planes estratégicos de agencia bajo la GPRA fueron los de la OMB, del 3 de septiembre de 1997. Estos fueron planes estratégicos quinquenales, que deberían ser actualizados cada tres años. También en 1997 fue formulado un plan de desempeño anual para el Año Fiscal (FY) 1999, que sería actualizado cada año. En 1998, por primera vez, la OMB sometió un plan de desempeño como parte del presupuesto para el FY de 1999, que abarcaba a todas las agencias del gobierno. El primer informe de desempeño para el FY 1999 sería emitido en el año 2000 (GPRA, 1990).

La revisión inicial de los planes estratégicos de agencia por el Congreso, en noviembre pasado, no fue favorable. Ninguna agencia recibió una calificación mayor de “C”, y muchas fueron calificadas como “F”. Esto había sido previsto por la GAO en su informe “The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven”, GGD-97-109. La principal observación del Congreso se refirió al fracaso de las agencias para encarar programas y responsabilidades superpuestos. Lo que no se mencionó en la revisión fue su papel en la creación de programas superpuestos (Laurent, 1998).

Los otros programas piloto fueron el Managerial Flexibility and Accountability Pilot y el Performance Budgeting Pilot. El primero nunca fue implementado a nivel de todas las agencias debido a problemas identificados en el proceso piloto tanto por las agencias como por la GAO, y el segundo fue mantenido en suspenso hasta que las agencias se hubiesen adaptado mejor a la planificación estratégica y del desempeño, e incrementado su capacidad para recabar costos en forma apropiada.

Estas tres reformas, el Chief Financial Officers Act de 1990, la National Performance Review (1993) y la Government Performance and Results Act de 1993, tienen como denominador común el énfasis en la responsabilización, el desempeño, los resultados, la eficiencia y la eficacia. Un elemento inherente al éxito de estas reformas es el cambio en la focalización requerido por la legislatura. El gobierno federal sigue habilitando múltiples agencias en respuesta a problemas o necesidades, lo que da como resultado superposición y fragmentación de programas. Mientras que las agencias han estado luchando con la coordinación requerida para encarar esta situación, es necesario que el Congreso

también comience a mirar hacia el interior de su propia organización, en un esfuerzo para minimizar la proliferación de programas (GAO, 1997).

Por otra parte, estas reformas no se dan sin una carga de trabajo adicional para las agencias federales. Las exigencias referidas a la elaboración de informes, contenidas en cada una de las reformas, se suman a la habitual y a menudo voluminosa documentación implicada en una indagación del presupuesto de la agencia. Esto genera una montaña de información a través de la cual deben moverse los funcionarios del Congreso, lo que podría dar lugar a desconexiones entre los distintos documentos.

Un reto que confrontan las agencias en la implementación de estas reformas es la dificultad para la identificación de medidas de desempeño y recabamiento de datos. Se carece de sistemas de contabilidad de costos adecuados en las agencias federales, lo que obstaculiza una efectiva recolección de datos sobre costos/medidas. Para que estas reformas les sean útiles a los responsables de la toma de decisiones en el Congreso y en las agencias, tanto el uno como las otras deben encarar los problemas derivados de la superposición y fragmentación de programas así como de la falta de buenos datos de costos y medidas de desempeño.

Los Estados Unidos continúan implementando estrategias para la reforma del presupuesto, a efectos de incluir la GPRA, NPR y CFA. Con el propósito de ampliar el estudio de la reforma presupuestaria, el análisis se orientará hacia los países de la OCDE en general.

2. Reforma del presupuesto en la OCDE - orientación y estrategias

Un estudio reciente de la OCDE sobre la reforma presupuestaria señala que la reforma, en numerosos países miembros de esta organización, se ha centrado en los marcos de responsabilización y transparencia, en los cuales el gobierno a nivel superior habilita a los gobiernos de niveles inferiores, otorgándoles flexibilidad para la utilización de recursos, a cambio de hacerlos responsables por los resultados obtenidos (Campos y Pradhan, 1996). La metodología para garantizar el cumplimiento de la responsabilidad gerencial y la transparencia varía de un país a otro. En general, la lista (OECD, 1995; Holmes, 1998; y OCDE, 1997) incluye:

- Planes estratégicos y operacionales;
- Medidas y metas de desempeño;
- Contratos por desempeño personal y organizacional;
- Separación del suministro de servicios y la elaboración de políticas;
- Nuevas normas de contabilidad, tales como las de base acumulativa, en lugar de los métodos de caja;
- Utilización más activa de la evaluación y la auditoría;
- Prioridades de políticas por parte de la alta gerencia;
- Estimación de recursos desde la base hacia el vértice;
- Discrecionalidad en la implementación.

En numerosos países, los incentivos financieros, en forma de presupuestos móviles y sanciones, se utilizan también como medidas de responsabilización. En el centro de todas estas estrategias de reforma se encuentra el control de gastos, y por lo tanto, la limitación del crecimiento del gobierno, y el presupuesto por resultados. Más allá de las variaciones de enfoque debidas a diferentes tradiciones de gobierno, numerosos países de la OCDE han adoptado cierta forma plurianual de presupuesto y de estimación de ingresos. El Congreso de los Estados Unidos ha expresado su apoyo en el sentido de patrocinar un ciclo presupuestario plurianual. Australia y Canadá están utilizando un marco presupuestario plurianual. Austria utiliza un estimado presupuestario de mediano plazo en adición al presupuesto anual corriente. Suecia ha adoptado un nuevo proceso presupuestario con una perspectiva de largo plazo, que exige la realización de una revisión en profundidad de todas las actividades y de la gerencia basada en resultados, en un formato plurianual. Nueva Zelanda está utilizando una estrategia fiscal de corto y largo plazo articulada a una declaración de políticas presupuestarias para un período

de tres años. La terminología utilizada y la duración de los plazos de previsión varían de un país a otro, tal como se muestra en la tabla siguiente:

País	Término presupuestario	Duración del plazo
Australia	Marco presupuestario plurianual	3
Austria	Estimación presupuestaria de mediano plazo	3
Canadá	Sistema operacional plurianual (MYOP)	3
Finlandia	Planificación de mediano plazo	3
Suecia	Presupuesto de mediano plazo	4
Reino Unido	Encuesta de gasto público	3
Estados Unidos	Presupuesto plurianual (propuesto)	5+

Marco presupuestario plurianual

El objetivo de un marco presupuestario plurianual o de un marco de referencia de gastos de mediano plazo, es indicar el monto de los recursos financieros que se habrán de necesitar durante los próximos años (entre tres y cinco años), a efectos de cumplir con los compromisos financieros y las metas que han sido previamente aprobadas por el gobierno y la legislatura. La vertiente de ingresos de este marco también indica, como es el caso de las estimaciones de gastos de mediano plazo en numerosos países de la OCDE, cómo se desarrollará la base impositiva si se aplican los acuerdos fiscales existentes, sin modificaciones, durante el año fiscal correspondiente. Los métodos para la estimación de ingresos y gastos varían; algunos son simples y lineales, otros son complejos. Entre los ejemplos se incluye el análisis de tendencia, modelos de regresión múltiple, modelos económicos y modelos input/output (Riley y Colby, 1991; y Mikesell, 1995).

El presupuesto plurianual, sin embargo, es una decisión presupuestaria que cubre los requerimientos de gastos para años fiscales especificados. Por ejemplo, en muchos estados en los Estados Unidos, el presupuesto y la asignación son procesos bienales, en tanto que la asignación (*sic*) es un proceso anual. En un momento dado existen varios presupuestos diferentes que están siendo planeados, discutidos o ejecutados. Numerosos programas de gobierno requieren una fuente de financiamiento permanente para la planificación, desarrollo, diseño, construcción, implementación y tal vez cierre de los mismos, y para estos tipos de programas el presupuesto debe suministrar fondos durante un lapso de varios años. Por lo tanto, el término presupuesto plurianual se refiere al ciclo presupuestario y al proceso de elaborar y aprobar un presupuesto, que en la mayoría de los países había sido un ciclo tradicional de un año. Existe un tremendo caudal de energía que se gasta en la preparación y justificación del presupuesto. Las agencias recogen datos y hacen estimaciones sobre sus futuras operaciones. Los planificadores formulan predicciones concernientes a las tasas de interés, la inflación, las tasas de intercambio, el desempeño de la economía, los costos de la energía y muchos otros datos. Los *staffs* legislativos buscan las prioridades de gastos anuales, la información programática, las interrupciones por distintas causas, y otros detalles. En este proceso tienen lugar repetidas revisiones, reclamos, intercambio de favores y denuncias. La discusión en comités, el debate en pleno, y la firma definitiva, seguida por la publicación y la distribución, completan el proceso. La realización de estos procedimientos con una frecuencia menor que la tradicional, representaría un cambio significativo en relación con las normas de un ciclo presupuestario anual. Dada la dificultad que muchos gobiernos enfrentan tratando de elaborar y aprobar un presupuesto en un ciclo presupuestario corto, la cantidad de tiempo (con el costo asociado) y el esfuerzo gastado en la preparación del presupuesto anual, así como dado el fracaso de los responsables del presupuesto para analizar adecuadamente los presupuestos pasados y planificar el del año siguiente, el modelo

presupuestario plurianual se torna cada vez más atractivo. Esta idea, sin embargo, también tiene sus detractores.

Los defensores del ciclo presupuestario anual se sienten cómodos en el *status quo* y consideran que la mayoría de los males del presupuesto no se deben a la longitud del ciclo, sino más bien a otros problemas estructurales y procedimentales. Los presupuestos anuales son tradicionales, ampliamente aceptados y se encuentran bien engranados en el sistema presupuestario. La mayoría de los gastos de rutina y recurrentes se adaptan bien al ciclo anual debido a los cambios rápidos en las condiciones y las políticas de un año a otro, que hacen necesarios ajustes periódicos. Dado el ejemplo de un ciclo de preparación de un año y un presupuesto bienal, para un período de entre tres y cinco años se tendría que pronosticar con suficiente acierto la inflación y las tasas de interés, y realizar estimaciones correctas acerca de las condiciones externas y de otras variables. Lo que representa un propósito realmente difícil para una base anual, mucho más habría de serlo para una base de tres a cinco años.

Otro punto débil del presupuesto plurianual es la creciente falta de flexibilidad en relación con el ciclo anual. Los programas piloto y experimentales podrían acometerse para un período de dos o más años en lugar de uno. Pero los presupuestos plurianuales son menos amistosos con respecto a las contingencias que surgen, concediendo pocas oportunidades para realizar ajustes. En efecto, las cosas cambian rápidamente en la escena nacional (fallas de mercados, desencadenamiento de guerras, ocurrencia de desastres naturales, etc.) y los presupuestos plurianuales no tienen tanta capacidad de respuesta como los presupuestos anuales.

Existe también un grado mayor de permanencia institucional como resultado de un presupuesto plurianual. Cuanto más se permite la continuación de un programa, mayores son las posibilidades que tiene de sobrevivir y mucho menores las posibilidades de que se cuente con la capacidad de liquidar dicho programa, una vez que se han fortalecido sus defensores y se ha establecido una clientela. De modo que se incluyen esos dos aspectos: por una parte, se ofrece una continuidad de financiamiento para aquellos que se benefician de un programa particular y, al mismo tiempo, se niegan oportunidades para discontinuar el financiamiento a quienes se oponen al mismo.

Trabajar con un presupuesto plurianual enfrenta obstáculos políticos. En la medida en que el poder se desplaza de un partido político a otro, un nuevo jefe ejecutivo puede no tolerar el programa y ubicar las prioridades presupuestarias en otro sitio. Al no contar con el patrocinio del ejecutivo, es de prever una pérdida significativa para el programa que está así destinado a desaparecer, pero que continúa existiendo a través de su prolongado ciclo presupuestario. Existirán impactos para todos los factores involucrados en este ciclo. Los cronogramas y los plazos de realización de los programas serán cambiados, los procedimientos tendrán que ser revisados, y surgirán nuevas confusiones. Tal vez haya pocos cambios en la vida de los burócratas del presupuesto, ¡porque ahora tendrán que pasar dos años para hacer lo que alguna vez se pensó que tomaría sólo un año!

Los defensores de los ciclos presupuestarios plurianuales, por su parte, señalan que el presupuesto realizado año a año conduce a una visión de corto alcance, sobrevaloradora de los gastos, conservadora y provinciana. Asimismo, los defensores del presupuesto plurianual argumentan que el manejo de este tipo de presupuesto permite una mejor presentación de los programas que requieren varios años de financiamiento y pocas sorpresas. Algunos programas, tales como los de investigación y desarrollo, y los de procura de grandes sistemas, que se extienden durante varios años, se adaptan bien a los procesos presupuestarios plurianuales, porque se obtienen ahorros en función de las adquisiciones y del desarrollo en el largo plazo. Los defensores del presupuesto anual argumentarían, en este caso, que los beneficios pudieran igualmente obtenerse simplemente separando el presupuesto operacional del presupuesto de capital.

Otra ventaja del presupuesto plurianual concierne al ahorro en tiempo y esfuerzos en la preparación y la tramitación presupuestaria. Desde la perspectiva del *staff* administrativo, podrían consagrarse años alternos al análisis de lo que ha ocurrido en el presupuesto del año anterior, los

resultados podrían medirse en comparación con los gastos, y podrían estimarse y analizarse las tendencias, resultando en recomendaciones presupuestarias de más alta calidad para el siguiente ciclo presupuestario. En los niveles legislativo y ejecutivo, se perdería mucho menos tiempo en el debate presupuestario y podría dedicarse más tiempo al gobierno de la nación y a la elaboración de una legislación de calidad. El proceso presupuestario representa una significativa exigencia en la tarea de un legislador nacional, y la liberación de una parte redundante de esta tarea permitiría una mejor utilización de este valioso recurso. Igualmente, los costos de impresión altamente onerosos de estos documentos, podría reducirse significativamente.

En suma, la argumentación a favor y en contra de los presupuestos anual y plurianual a menudo gira en torno al hecho de que el presupuesto anual concede muy poca capacidad para el control de gastos hacia el futuro por parte del gobierno, y que el presupuesto plurianual carece de flexibilidad y de capacidad de respuesta ante contingencias tales como las fluctuaciones demográficas y macroeconómicas. El análisis de la experiencia británica, con presupuestos multianuales, por parte de la OCDE (1997:5) concluye que:

- Existieron tendencias hacia la sobreestimación del crecimiento futuro de la economía y, por ende, de la disponibilidad de ingresos adicionales. Esto se hizo sobre la base de un pronóstico inicial ampliamente optimista, que generó una presión hacia el alza en los gastos públicos en el tiempo;

- Las agencias de línea sostuvieron una visión sesgada de sus respectivas previsiones de gastos, comprobándose una dificultad para revisarlas en el sentido de su disminución, una vez que las previsiones económicas se revelaron tan optimistas como irrealizables;

- Los marcos referenciales del presupuesto plurianual se definieron en términos reales más que sobre una base de contingencia. En este sentido, cuando declinó el crecimiento económico y la inflación aumentó rápidamente, las previsiones de gastos se ajustaron sin relación con la nueva situación, generando por consiguiente más presiones sobre los gastos públicos.

Un marco de referencia de gastos de mediano plazo aparece como el intermediario alternativo a estos dos extremos.

Un marco de gastos de mediano plazo (*Medium-term expenditure frame - MTEF*) representa la estrategia de políticas que intenta equilibrar las políticas macroeconómicas, los gastos agregados, las metas de ingresos y las prioridades políticas, con el objetivo de incrementar la disciplina en los gastos gubernamentales. Para hacer de este marco una estrategia exitosa, el mecanismo institucional necesario consiste en un paquete de recursos desde el vértice hacia la base (*top-down*) y una estimación desde la base hacia el vértice (*bottom-up*) de los requerimientos fiscales del año, junto con los costos de mediano plazo de las prioridades de políticas vigentes (tales como el Target-Based Budgeting). El proceso permite especificar los costos de los programas existentes con una visión hacia los futuros costos y cambios en las condiciones macroeconómicas, así como hacia los cambios en las prioridades gubernamentales. El proceso de MTEF es relevante para los gobiernos que tienen la voluntad política y la capacidad para reestructurar los gastos públicos, porque permite (OECD, 1997:6):

- Estimar globalmente las metas de políticas fiscales durante el número de años especificado;
- Describir el costo de la continuación de los servicios y programas existentes;
- Proyectar las implicaciones presupuestarias de las decisiones actuales sobre los futuros presupuestos, cuyos gastos pueden no aparecer plenamente reflejados en los presupuestos actuales.

Los ejemplos a este respecto incluyen los costos de operación de los nuevos proyectos de capital, tales como los costos de mantenimiento y seguridad, y programas que se hacen efectivos tardíamente en el presupuesto anual, y cuyos costos totales no son conocidos al comienzo.

Los beneficios del MTEF para las agencias de implementación y ministerios de línea responsables de la ejecución de programas, incluyen un compromiso político del más alto nivel con respecto a la predictibilidad del financiamiento, al tiempo que les otorga un gran poder de discrecionalidad en la asignación de recursos a nivel de la implementación. La naturaleza del poder de

discrecionalidad que debería ser otorgado a las agencias de línea es discutible. ¿Debería, por ejemplo, garantizarse a las agencias una discrecionalidad total sobre el paquete presupuestario *top-down* asignado, o sólo sobre ciertas áreas de la operación del programa? Holmes (1998:23) sugiere lo que parecería ser un compromiso razonable: “Los paquetes *top-down* de recursos sectoriales con un horizonte de mediano plazo constituyen una base de predicción adecuada, de modo que puedan tomarse decisiones estratégicas y operacionales apropiadas y eficientes, respectivamente. Los paquetes de recursos sectoriales pueden ser determinados mediante el establecimiento de un techo macro sustentable para los gastos del gobierno en el mediano plazo, para luego reducirlo. Debería establecerse una división ente gastos discrecionales y no discrecionales. Una perspectiva de mediano plazo enriquece el margen de discrecionalidad efectiva, por ejemplo, sobre los niveles de *staffing* y las obligaciones salariales. Un fondo de contingencia no asignado puede ser mantenido para enfrentar las incertidumbres y permitir ajustes en caso de gastos no previstos, pero esto debería ser mantenido en un mínimo, dado que fácilmente puede convertirse en un fondo de ‘contabilidad paralela’, ilegal”.

Esta asignación de recursos *top-down* genera otras interrogantes. Por ejemplo, el proceso de asignación y el poder discrecional ¿deberían ser los mismos en todos los sectores y para todos los tipos de gastos (por ejemplo, gastos de capital y gastos operacionales)? En igualdad de condiciones, una respuesta de sentido común es que los presupuestos deben ser globales y que las reglas que gobiernan estos procesos deben ser coherentes en los diferentes sectores. Sin embargo, se sabe que todas las situaciones no son iguales, y que algunos países no pueden permitirse la implementación del proceso MTEF en forma global, mientras que otros países sí están en posición de hacerlo. Un buen ejemplo de este último caso es Nueva Zelanda, cuyo enfoque de implementación se basa en un fondo de contingencia establecido, y un ejemplo del primer caso es Malawi.

Si bien no hay todavía un claro consenso acerca de los pasos apropiados para preparar un MTEF y de las formas de implementarlo, un significativo número de estudios realizados por la OCDE y el Banco Mundial, especialmente el trabajo de Malcolm Holmes (1998), ofrecen marcos de referencia de interés, que pensamos que es apropiado reseñar aquí. Los “estudios”, tal como los refiere Holmes respecto al proceso, comienzan con la iniciación de una estrategia de planificación de políticas por parte de la(s) agencia(s) apropiada(s) en los niveles superiores del gobierno, que incluye:

- Desarrollo de un marco macroeconómico realista que permitirá proyecciones de ingresos realistas para el período de mediano plazo legalmente establecido;
- Deducción de pagos legalmente obligantes o incontrolables, tales como pensiones y pagos de deuda pública;
- Asignación de un balance del gasto agregado remanente a los diferentes sectores sobre la base de prioridades políticas. En sintonía con la filosofía del Target-Base Budgeting, los sectores recibirían techos para sus asignaciones;
- Los techos deberían ser indicados para *out-years* (los *out-years*, años extra, podrían ser dos o tres años);
- Programas y actividades deberían recibir un prorratio del paquete de recursos sobre la base de la evaluación y la determinación del costo por parte de los ministerios y agencias de línea;
- Aprobación del presupuesto anual por parte del Gabinete;
- Preparación de los estimados del presupuesto anual (Años 0, 1, 2, 3, etc., del METF);
- Aprobación parlamentaria del presupuesto.

Más allá de los argumentos en pro y en contra, los presupuestos anuales no existen en forma pura en ningún lugar (Axelrod, 1988). Una excepción a esta aseveración pudieran ser las prácticas presupuestarias de algunos países del Tercer Mundo, en los que la norma es el presupuesto repetitivo. Se trata de una condición en la que los presupuestos se revisan y se ajustan en ciclos menores a un año, debido a la imposibilidad de predecir los flujos de ingresos. Otras naciones tienen algún tipo de presupuestos plurianuales e incorporan proyecciones plurianuales de gastos e ingresos en sus procesos

presupuestarios y de planificación. El grado de incorporación, y en particular, el establecimiento de un ciclo presupuestario plurianual, sin embargo, parece depender de la tradición del gobierno de la nación. Por ejemplo, Gran Bretaña ha sido un precursor en cuanto a la adopción de un presupuesto plurianual global en los años 60, para predecir el crecimiento en el gasto público. Pero desde que el crecimiento se tornó insostenible y que el stress fiscal verdaderamente provocó una reversión de esas condiciones, se están utilizando presupuestos plurianuales (estrategias financieras de mediano plazo) para contribuir a restringir futuros gastos (OECD, 1995). En los Estados Unidos, a nivel federal, los objetivos del presupuesto plurianual se alcanzan a través de varias vías:

- Asignaciones plurianuales;
- Cesión de autoridad y autorización de obligaciones y gastos sobre dinero prestado;
- Asignaciones permanentes con gastos autorizados hasta el tope de los montos especificados por la ley;
- Financiamientos agregados con obligación de fondos en un año fiscal para programas que deben ser operados en los años fiscales subsiguientes;
- Adelantos de asignaciones para programas escogidos, tales como el desarrollo de la infraestructura fundamental y sistemas de armas.

Resulta evidente que estas estrategias ayudan a lograr algunos objetivos del presupuesto plurianual, incluyendo: 1) los medios para que la administración entrante redefina prioridades e implemente nuevos programas; 2) control de gastos por parte de las autoridades superiores, mediante la provisión deliberada de recursos limitados a las agencias durante varios años venideros; y 3) eliminación del habitual regateo político en gran escala acerca de los incrementos presupuestarios.

Las debilidades de este presupuesto plurianual indirecto, sin embargo, son también igualmente evidentes. Los firmes compromisos inherentes a este enfoque sólo pueden ser sostenidos en una economía libre de inflación, de recesión y de grandes déficit. En situaciones inestables, los estimados de ingresos pueden ser inadecuados y los gastos pueden sobrepasar grandemente los recursos, llevando a serios déficit, tal como fue el caso en los Estados Unidos en los años 80 y comienzos de los años 90. La versión británica del presupuesto multianual y de las proyecciones correspondientes, denominada Public Expenditure Survey (PES), que fue implementada en los años 60, generó problemas similares. Cuando Gran Bretaña lanzó la estrategia PES de presupuesto, la nación estaba experimentando un crecimiento económico, y las condiciones eran favorables para un papel expansivo del gobierno. El plan fue considerado ambicioso y comprehensivo, haciéndose acreedor a elogios a nivel internacional. Axelrod (1988:278) cita a Heclo y Wildawsky en 1974, para mostrar la euforia existente acerca de la nueva estrategia presupuestaria: “En ninguna parte en el mundo, hasta donde sabemos, el presupuesto anual había sido reemplazado por un mecanismo tan efectivo para controlar el nivel de gastos durante varios años en el futuro”.

Hacia 1976, sin embargo, el gobierno británico decidió regresar a estrategias presupuestarias anteriores a la PES. Hacia fines de los años 80, el crecimiento económico se tornó insostenible y las proyecciones de la PES se recortaron de cinco años a tres años (el año en curso más dos *out-years*), para lo que es la actual estrategia multianual, a la que se alude como una estrategia financiera de mediano plazo. En otras palabras, la PES fue degradada, pero no eliminada. En realidad, la experiencia británica con la PES fue considerada como la mejor práctica en el control de gastos, en particular para los costos futuros de programas gubernamentales. En 1977, la Congressional Budget Office de los Estados Unidos sugirió al Congreso que considerase el uso de metas presupuestarias móviles de tres a cinco años, presupuesto bienal, y asignaciones selectivas bienales para programas cuyas necesidades podían ser fácilmente establecidas. En la actualidad, tal como lo muestran el estudio nacional de la OCDE (1995) sobre la reforma presupuestaria y las experiencias de numerosos gobiernos locales y de algunos gobiernos estatales, existe una utilización creciente del presupuesto plurianual y de proyecciones multianuales de ingresos y de gastos. La extensión en que los gobiernos están utilizando

esta estrategia y el método de estimación de los ingresos y de las proyecciones de gastos varían significativamente.

3. Reformas de la gerencia del gasto público en países no pertenecientes a la OCDE

Las reformas gubernamentales en el Norte (países desarrollados) en ningún momento pasaron desapercibidas para el Sur (países en desarrollo e intermedios), particularmente cuando la estrategia de reforma recibió el patrocinio del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Un ejemplo clásico de esto es la privatización. A comienzos de los años 80, la idea de privatización como una estrategia de economía política para reducir el papel del gobierno en la producción y suministro de bienes públicos fue discutida sólo en el Norte (Haile-Mariam & Mengistu, 1998). Inclusive, algunos hicieron referencia a la privatización en términos de “thatcherismo” (Mengistu, 1998), asociándola con la ex-primer ministra de Gran Bretaña, quien fue uno de los gobernantes que más tempranamente abogaron por la tesis de la privatización. Actualmente, la mayoría de los gobiernos, tanto en el Norte como en el Sur, aceptan la idea de privatizar las empresas de propiedad gubernamental. De hecho, en la ola de ajustes estructurales que fuera impuesta por el FMI y el Banco Mundial a mediados de los años 80, el debate acerca de la privatización en el Sur se desplazó desde la privatización como una estrategia política apropiada hacia el problema de la capacidad para privatizar. La idea de la reforma presupuestaria se abre paso a través de un proceso notablemente similar. Existe un empuje por parte del Norte (por el Banco Mundial en particular), para hacer que los gobiernos del Sur adopten las reformas presupuestarias emprendidas por los países de la OCDE.

A comienzos de 1995, por ejemplo, el gobierno de Malawi, con la asistencia del Banco Mundial, dio los primeros pasos hacia la implementación de un marco referencial de gastos de mediano plazo (MTEF), en la preparación del año fiscal 1996/97. La racionalidad que sustentaba este cambio fue la necesidad de superar la tradicional debilidad del presupuesto incremental. En el contexto de Malawi, se intentó que el MTEF mejorase el proceso presupuestario mediante:

- Reformateo de los gastos inter e intrasectoriales, con el propósito de delinear claramente las prioridades de políticas;
- Identificación de los costos reales de programas y actividades, de modo de poder evitar la asignación incremental de recursos;
- Planificación para la reestructuración de gastos con una perspectiva de largo plazo;
- Introducción de un enfoque más racional para la asignación de recursos, a través de una priorización y de un financiamiento adecuado.

El enfoque basado en el proceso de MTEF en Malawi, al menos en una primera instancia, se llevó a cabo sobre una base sectorial. Cuatro ministerios, Agricultura, Educación, Salud, y Obras y Políticas, fueron escogidos para experimentar con el proceso de MTEF. Su presupuesto, en total, comprendía el 40% del presupuesto nacional. La racionalidad del enfoque piloto, al parecer, fue la de comprobar la capacidad del gobierno para manejarse con los gastos recurrentes. Igualmente, en una primera instancia tenía también el propósito de generar en el interior de estos cuatro ministerios, los datos para sustentar el MTEF. La principal razón para la adopción de esta metodología fue la de facilitar la revisión de las prioridades del gasto en los cuatro sectores clave mencionados. Aunque el proceso en Malawi habría de comenzar con un marco macroeconómico y una proyección de ingresos de tres años, al cabo del primer año no se completó a tiempo el marco de recursos. Esto significó que los ministerios piloto comenzaron sus revisiones sin contar con un marco de planificación amplio, que pudiera, como se señaló anteriormente, permitir un balance de políticas macroeconómicas, gastos agregados, y metas de ingresos y prioridades de políticas, con el objetivo de incrementar la disciplina sobre los gastos gubernamentales. En el año fiscal 1997/98, el MTEF se extendió a 12 ministerios, y se realizó un esfuerzo para integrar los gastos recurrentes y de desarrollo. El proceso prosiguió para el año fiscal 1998/99 y se prepararon estimaciones integradas para tres *out-years* por primera vez.

La República de Sudáfrica es un ejemplo de país intermedio que está intentando adoptar enfoques de reforma presupuestaria implementados por los países de la OCDE. Su enfoque es diferente al de Malawi, tal como será descrito más adelante. En consulta con el Banco Mundial, el Departamento de Finanzas comenzó a trabajar sobre un Marco de Gastos de Mediano Plazo en 1994. Se trató de un proceso interno sumamente cerrado, limitado a tecnócratas, basado en el desarrollo de un modelo global “*spreadsheet*”, que intentaba modelar sectores económicos con vínculos sectoriales cruzados, para captar la interdependencia sectorial. Si bien el modelo podría captar o incorporar proyecciones de cambios en el interior de los sectores y los posibles impactos de escogencias particulares, era demasiado técnico y de difícil utilización.

Una vez que se completó el modelo, y que los resultados preliminares estuvieron disponibles, dichos resultados fueron presentados al Gabinete. Aunque el Gabinete aceptó la necesidad de reformar el sistema presupuestario y llevar a cabo transformaciones en un marco fiscal sustentable, rechazó el MTEF tal como le fue presentado. El enfoque fue expuesto al menos en dos provincias. El Gauteng Department of Finance resultó más impresionado por el insumo y decidió adoptar el enfoque un año antes de que lo adoptase el gobierno nacional o cualquier otro gobierno provincial. El problema parece haber tenido menos que ver con la metodología en sí y más con el procedimiento seguido (Mengistu y Walker, 1998):

- Los políticos no habían sido incluidos o consultados al desarrollar el modelo - fue un ejercicio tecnocrático. A los políticos se les presentó el resultado final de un proceso al cual ellos no podían relacionar esos resultados, de modo que carecía de atractivo político. Aunque el modelo podía generar información sobre la cual basar las escogencias políticas, este aspecto no fue enfatizado. El Gabinete no percibió el modelo como una herramienta a la cual recurrir en la toma de decisiones difíciles. El MTEF no fue más que un modelo técnico complejo, que era de muy difícil utilización para los políticos;

- No se habían creado aún los vínculos entre las escogencias de políticas, de las cuales los políticos podrían responsabilizarse, y los presupuestos departamentales. Dado que el modelo tenía base sectorial, no existían vínculos directos con presupuestos departamentales específicos, lo que despertaba escaso interés para los Ministerios. El modelo no podía generar opciones de políticas vinculadas con los presupuestos de los cuales ellos serían responsables;

- Asimismo, el modelo se desarrolló como un agregado o un suplemento del proceso presupuestario normal. Con la atención centrada en los presupuestos anuales y en lo que cada departamento podía asegurar, se pudo apreciar escaso interés por parte de los líderes públicos o los gerentes financieros en el modelo.

Del fracaso aparente del primer MTEF se pudieron extraer importantes enseñanzas que sirvieron de insumos para el segundo abordaje. La primera, subrayada por la experiencia internacional, fue la importancia del compromiso político, tanto a nivel nacional como provincial. Fue necesario aclarar a los líderes políticos cómo el MTEF podía ayudarlos en sus tareas, darles mayor solvencia para realizar escogencias racionales de políticas, y mejorar los productos en el interior de sus áreas de responsabilidad. Más aún, los políticos tenían que ser involucrados en todo el proceso, a efectos de que tuvieran cierto sentido de pertenencia. El presupuesto ha sido percibido durante mucho tiempo como un proceso técnico en el que participan contadores. Fue necesario aclarar que el MTEF creaba un vínculo entre el proceso político de elaboración de las políticas públicas y el proceso técnico de elaboración del presupuesto. La segunda enseñanza se refirió a la necesidad de no ser demasiado ambiciosos desde el punto de vista técnico. Para ser aceptado y utilizado, el MTEF tenía que ser comprensible y sencillo - las complejidades podían agregarse en la medida en que el proceso evolucionase y mejorasen las capacidades. El problema de mayor relevancia fue lograr un sistema básico de funcionamiento en el cual todos los actores pudieran ser involucrados. La tercera enseñanza fue que el MTEF no habría de ser percibido como importante mientras siguiera siendo un ejercicio

técnico que corriera en forma paralela al proceso presupuestario corriente. Para que tuviese un impacto significativo y ocupase un lugar de privilegio en la mente de la gente, el MTEF debía reemplazar al proceso presupuestario existente. En este punto, sin embargo, el estatus del MTEF en la República de Sudáfrica no es claro.

La situación demuestra los problemas que resultan de transferir una reforma estratégica de un contexto político a otro. Tal como comentan Holmes (1998), Campos y Pradhan (1996) y otros, el presupuesto o sistema presupuestario ideal debería ser consistente con las políticas macroeconómicas y con los lineamientos de políticas formulados por el gobierno, y ser capaz de cumplir una función de arbitraje ente prioridades de gasto competitivas. Para cumplir con esta función, se requiere lo siguiente:

- Establecer políticas realistas que especifiquen límites de tributación, gastos y déficit, que guarden coherencia con las metas macroeconómicas gubernamentales;
- Ofrecer un presupuesto rígido, pero al mismo tiempo satisfacer las necesidades de gastos correspondientes a las prioridades gubernamentales;
- Establecer lineamientos de gasto que sean eficaces y eficientes de modo que el gobierno obtenga valor por el dinero que gasta.

Estos principios requieren de reformas institucionales (del tipo de la de Nueva Zelanda, Australia, y en general, de numerosos países de la OCDE) que los países que no pertenecen a la OCDE no parecen estar preparados para emprender. En cambio, los enfoques de reforma presupuestaria que están siendo adoptados, están siendo sobreimpuestos a los arreglos institucionales existentes, haciendo por esta causa que el valor de estas reformas sea dudoso.

4. Conclusión

Existen varias ganancias positivas potenciales que pueden alcanzarse incorporando una estrategia de presupuesto plurianual, pero la utilización exitosa de esta tecnología depende de ciertos pre-requisitos y de la vigencia de condiciones previas a su implementación. Ciertamente, las ventajas derivadas del menor tiempo de elaboración del presupuesto, mejores oportunidades para el análisis, mayor estabilidad de programas y contratos, y menos conflictos legislativos, constituyen valiosos objetivos. No obstante, debe haber una apropiada adecuación entre las circunstancias nacionales y el proceso presupuestario plurianual.

En primer lugar, la infraestructura burocrática nacional debe ser capaz de manejar esta estrategia presupuestaria. Si se carece de un personal entrenado, y se cuenta con una organización pública segmentada y no integrada, así como con condiciones generales fluctuantes, una estrategia presupuestaria plurianual puede que sólo empeore las cosas. El presupuesto plurianual requiere de ciertas capacidades avanzadas para la previsión y la ejecución, y algunos de los países menos desarrollados podrían lograr mejores resultados desarrollando técnicas de presupuesto más básicas.

En segundo lugar, el presupuesto plurianual puede resultar incompatible con un entorno abundante en contrataciones. El gobierno tiene ya bastantes problemas programáticos cuando mantiene para sí el control del suministro de servicios. Si el gobierno debe atender los frecuentes problemas contractuales, las frecuentes modificaciones contractuales, los costos agregados de los contratos, y enfrentar enormes fluctuaciones en los factores económicos, podría no existir la suficiente estabilidad para que el presupuesto plurianual se convierta en una opción atractiva. Las ganancias obtenidas en el proceso pudieran ser superadas por las pérdidas contractuales.

En tercer lugar, uno de los principales desafíos del presupuesto es que éste refleja un consenso acerca de lo que debería ser comprado. En un gobierno en el que es difícil, cuando no prácticamente imposible, lograr un consenso, o cuando las prioridades presupuestarias son objeto de frecuentes y brutales modificaciones (como sucede en numerosos gobiernos de coalición), el presupuesto plurianual no tendrá la flexibilidad requerida por ese entorno político fragmentado.

En cuarto lugar, el presupuesto plurianual no tiene la capacidad de respuesta a las contingencias que tienen las estrategias presupuestarias más convencionales. El presupuesto plurianual exige un entorno y una economía relativamente estables. Un rápido cambio en el ingreso, un desplazamiento en la balanza de pagos, un desastre nacional, un compromiso militar, al igual que otras crisis, no mantendrían las condiciones requeridas para un presupuesto plurianual. Para que éste sea exitoso, las naciones deben mantener un adecuado fondo de reserva para las contingencias, de modo de actuar rápidamente para contrarrestar las circunstancias adversas.

Finalmente, tal como se sugiere en el párrafo precedente, si una nación es demasiado pobre o no tiene la voluntad como para mantener un fondo de contingencia, entonces no será un buen candidato para el formato presupuestario multianual. Muchas naciones están pasando por déficit significativos y se encuentran luchando sólo para suministrar los servicios de base. No tienen recursos como para establecer una reserva para las contingencias, un importante requerimiento para implementar un presupuesto plurianual. Si se dan las condiciones apropiadas y la disposición nacional adecuada, el presupuesto plurianual, especialmente en el contexto del MTEF, constituye una estrategia promisorio. Es de suponer que en la medida en que mejore la curva de aprendizaje, cada vez más naciones habrán de adoptar este nuevo procedimiento.

Bibliografía

- AXELROD, Donald (1988). Budgeting for Modern Government. New York: St. Martin's Press, Inc.
- BLAND, Robert L. y Irene S. RUBIN (1997). Budgeting, A Guide for Local Governments. Washington D.C.: International City/County Management Association.
- CAMPOS, Ed y Sanjay PADHAN (1996). Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. The World Bank.
- Chief Financial Officers Act of 1990, P.L. 101-576.
- DIXON, John (1996). Reinventing Government, The Gore Vision and the Australian Reality. Public Productivity and Management Review . No.19.
- General Accounting Office (1997). Managing For Results: Using the Results Act to Address Mission Fragmentation and Program Overlap. GAO/AIMD-97-146. Washington D.C.: GPO.
- Government Performance and Results Act of 1993, P.L. 103-62.
- HAILE-MARIAM, Yacob y Berhanu MENGISTU (1988). "Public enterprises and the privatization thesis." Third World Quarterly, Vol. 10, No. 4. London: Third World Foundation for Social and Economic Studies.
- HOLMES, Malcolm (1998). The Public Expenditure Management Handbook. The World Bank. Mimeo.
- LAURENT, Anne (1998). The Results Act: Playing Chicken. Government Executive.
- MENGISTU, Berhanu (1998). "Parastatals." The Oxford Companion to Politics of the World. New York: Oxford University Press. Forthcoming.
- MENGISTU, Berhanu y WALKER, Laura (1998). Provisional Title: Restructuring the Budget Process: South Africa's Emerging Fiscal Management. Cape Town: IDASA Press. Forthcoming.
- MIKESELL, John L. (1995). Fiscal Administration, Analysis and Applications for the Public Sector. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- National Performance Review (1993). From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less. Washington D.C.: GPO.
- Office of Management and Budget (1993). Objectives of Federal Financial Reporting: Statement of Federal Financial Accounting Concepts, no. 1. Washington D.C.: GPO.
- Organization for Economic Co-Operation and Development (1995). Budgeting For Results, Perspectives on Public Expenditure Management. Paris: OECD Publications.

Organization for Economic Co-Operation and Development (1997). Modern Budgeting. Paris: OECD Publications.

Organization for Economic Co-Operation and Development (1997). Budgeting For The Future. Paris: OECD Publications.

RILEY, Susan L. y Peter W. COLBY (1991). Practical Government Budgeting, A Workbook for Managers. Albany, NY: State University of New York Press.

Meritocracia a la brasileña - ¿Qué es el desempeño en Brasil? *

Livia Barbosa

I. Introducción

Cuando los políticos, los intelectuales, la prensa y la clase media en general discuten la administración pública en el Brasil, hablan, casi siempre, de la imperiosa necesidad de implantar una meritocracia en el país. Se afirma que no existe un sistema que privilegie el mérito y que premie las personas que efectivamente trabajan. Los criterios utilizados en la evaluación de los funcionarios y en la concesión de las promociones son siempre criticados y vistos como basados en intereses políticos, nepotistas y de favoritismo, que excluyen toda medición del desempeño, eficiencia y productividad ¹. La preparación de los propios evaluadores así como las metodologías utilizadas tampoco escapan a las críticas.

Lo interesante acerca de esta discusión, siempre que se pone de manifiesto, es el tono de excepcionalidad y de novedad con que viene rodeada. Es como si el Brasil fuese un caso especial y la adopción de la meritocracia nos colocase en el primer mundo. En ese contexto, caben de inmediato dos preguntas. Primero, ¿estará justificado este carácter de “novedad” y “modernidad” que casi siempre acompaña las discusiones sobre el establecimiento de una meritocracia en el servicio público federal brasileño? Segundo, ¿será pertinente ese tono de excepcionalidad?

La respuesta a la primera pregunta es “no”, si consideramos la evidencia histórica tanto general como específica. Los sistemas meritocráticos no son un invento de la modernidad y en el Brasil, desde 1824, es posible registrar la existencia de un sistema meritocrático, en términos de formulación jurídica. Entonces, si hace más de un siglo y medio ya existía la iniciativa de establecer entre nosotros un sistema de este tipo, la pregunta que me parece más relevante es ¿por qué esa forma de jerarquización no consigue reproducirse y, sobre todo, por qué no consigue encontrar legitimidad en nuestra sociedad? La pregunta es aún más relevante considerando que después de 1824 fueron formulados y puestos en práctica varios planes que procuraban establecer una meritocracia en el servicio público brasileño ².

La respuesta a la segunda pregunta también es “no”. Cualquier revisión de la bibliografía especializada nos indicará que la cuestión de la meritocracia y de su evaluación es polémica en toda la teoría de la administración moderna y conlleva una dimensión política tanto en el Brasil como en otros países. A partir de estas constataciones cabe preguntar: ¿en qué medida un nuevo plan de evaluación de desempeño, que hoy se propone ligado a la reforma del Estado, podrá alcanzar los resultados anhelados? O mejor, ¿“será que esta vez lo lograremos”? No lo creo.

¿Por qué no lo creo? Porque una vez más estaremos intentando resolver por *decreto*, o sea por *mecanismos jurídicos y formales*, una problemática que no puede ser resuelta de esa manera. La cuestión no se refiere a la existencia de una meritocracia en el servicio público brasileño, sino a su legitimidad en la práctica social. O mejor dicho, la transformación de este sistema meritocrático, existente a nivel formal, en una ideología que atraviese y oriente nuestra práctica social.

Sin embargo, esta transformación no surgirá como una consecuencia natural de buenos y *modernos* planes de evaluación del desempeño, puesto que ya hemos tenido varios. No dependerá de evaluadores entrenados y preparados para ejecutarlos ni de la voluntad política de un solo gobierno. A mi modo de ver, la cuestión es mucho más amplia y no será resuelta en forma automática, sólo con la reforma del Estado o con la introducción de una nueva metodología de evaluación del desempeño. No creo que podamos avanzar mucho más, si no se entiende la raíz de la diferencia entre la existencia de

(*) Versión corregida del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

Otra versión fue publicada en la Revista do Serviço Público. Brasília. Ano 47 Vol. 120 No. 3 (Set. - Dez. 1996).

Traducido del portugués por Carlos Sánchez.

sistemas meritocráticos formales y su legitimidad práctica; qué es el desempeño y el mérito para diferentes grupos de la sociedad brasileña; cómo las diferentes percepciones de estas categorías culturales se relacionan con otros valores centrales en nuestra dinámica social - tales como antigüedad, lealtad, dedicación y relaciones personales; qué significa en el Brasil, desde el punto de vista sociológico, despedir por insuficiencia en el desempeño y, finalmente, cómo esos temas se relacionan con flujos culturales más amplios - me refiero a las teorías de la administración moderna de recursos humanos y a los cambios en curso en las relaciones de trabajo en el mundo capitalista. En suma, no creo que avancemos mucho si no entendemos lo que realmente está siendo expresado culturalmente por los diferentes grupos que en él participan.

A partir de lo dicho, creo que la mejor manera de enriquecer nuestra comprensión sobre este tema, es considerar la cuestión de la meritocracia en un contexto más amplio, comenzando por la comprensión, en primer término, de qué es meritocracia, pasando en seguida al análisis desde una perspectiva intercultural y el tratamiento que ella ha recibido en el seno de la administración, para, finalmente, entenderla desde una óptica sociológica en el seno de la sociedad brasileña. Creo que a partir de este procedimiento podremos confrontar viejos mitos sobre este tema y no verlo ya como un fracaso de la sociedad brasileña, sino como una lectura específica de un determinado conjunto de valores que engendra una dinámica social que coloca en oposición una práctica no meritocrática y una representación social de la realidad que privilegia principios de una sociedad moderna e igualitaria.

II. Qué es meritocracia ?

La meritocracia es un criterio central de jerarquización social en las sociedades igualitarias y modernas. Posee dos dimensiones, una negativa y otra afirmativa. La dimensión negativa niega todo valor a variables sociales del tipo de origen, posición social, económica y poder político en ocasión en que postulamos o competimos por una posición o derecho. En este sentido, la meritocracia es un consenso, desde el punto de vista de las representaciones. Todos ven en ella un sistema seductor, una aristocracia de talentos que parece distinguir, radicalmente, las sociedades basadas en el privilegio hereditario de las democracias actuales. Desde el punto de vista histórico, ella se considera como el criterio fundamental en nombre del cual se luchó contra todas las formas de discriminación social.

La dimensión afirmativa de la meritocracia postula que el criterio básico de organización social debe ser el desempeño de las personas, es decir, el conjunto de los talentos, habilidades y esfuerzos de cada uno. En esta dimensión, la meritocracia deja de ser un consenso. No porque las personas disientan sobre el desempeño (talento + habilidad + esfuerzo) como un criterio fundamental, sino porque existen múltiples interpretaciones acerca de cómo evaluar el desempeño, de qué es lo que realmente se ha de tomar en cuenta, de cuáles son los orígenes de las desigualdades naturales, de la relación entre responsabilidad individual y/o social y desempeño, de la existencia o no de igualdad de oportunidades para todos, de la posibilidad de medir el desempeño individual, etc.

En los últimos años, las discusiones que involucran el lado afirmativo de la meritocracia han tomado una dimensión mayor e incluso más dramática en relación con su ya consolidada dimensión negativa. Esta mayor relevancia proviene de la diseminación de la ideología neoliberal, principalmente en sus versiones “thatcheriana” y “reaganiana”. Al combatir el Estado de Bienestar y la atribución de responsabilidad colectiva por los destinos de los menos favorecidos, al enfatizar que “el mundo no le debe nada a nadie” y que cada uno debe recibir en proporción a su propio esfuerzo y capacidad, estas ideologías reafirmaron el lado afirmativo de la meritocracia como el único criterio legítimo y deseable de ordenación social de las sociedades modernas (Heelas y Morris, 1992).

No sólo fue el neoliberalismo el que hizo énfasis en la individualización del desempeño. La filosofía de sacralización del *self*, elemento central en los principios de la Nueva Era, constituye otra fuente de ideas que contribuyó a esto. Ella enfatiza el auto-desarrollo como responsabilidad de cada uno de nosotros y el poder interior de las personas para la obtención de sus objetivos. Identifica la

causa de los resultados individuales en términos de mecanismos exclusivamente internos de los individuos, desvinculados todos de cualquier determinante social, cultural y política. De esta forma, invierte la relación individuo y sociedad. Para obtener los resultados deseados, tenemos que sintonizar el mundo exterior con nuestro yo interior (Heelas y Morris, 1992; Heelas, 1997). Todo aquello que obtenemos a lo largo de nuestras vidas pasa a ser el resultado exclusivo de esta fina sintonía. Nuestros fracasos surgen de nuestra incapacidad de relacionar en forma correcta estos dos mundos. En esta lógica, el individuo aparece como el único responsable de su destino, de su éxito o fracaso. No es casualidad que los principios de la Nueva Era encuentren acogida en el ámbito de la cultura empresarial, de negocios y de mercado, la cual siempre se organizó en torno a esta ética, que hoy recibe su máxima elaboración en el concepto de empleabilidad y auto-desarrollo (Heelas y Morris, 1992; Heelas, 1997; 1992; 1991).

La propia cuestión de la continuidad del crecimiento económico de los países ha sido, en los últimos años, verbalizada mediante el lenguaje de la meritocracia. Por ejemplo, el tradicional sistema japonés de antigüedad, en el que la posición y el salario de una persona son determinados, en gran parte, por su tiempo de permanencia en una organización - el mérito de los años - ha sido blanco de ataques, dentro y fuera del propio Japón (Ouchi, 1981; Pascale y Athos, 1981; Hayashi, 1998; March, 1992; Hori, 1993; Wood, 1991). De acuerdo con la discusión, corriente entre intelectuales, empresarios y administradores, para que el Japón pueda continuar creciendo, la movilidad vertical de las personas en el interior de las empresas debe pasar a ser determinada por su desempeño individual, medido objetivamente, y ya no por el tiempo de servicio de cada quien (Japan Times, 1996; Dore, 1970; Hori, 1993).

Estos ejemplos indican cuán presente y central se tornó el debate sobre la meritocracia en el ámbito de las sociedades modernas y cuán importante resulta seguir sus vericuetos. Al postular el gobierno la gestión o la preeminencia de los mejores, la meritocracia pone de manifiesto dilemas que nunca son explicitados y quedan sumergidos en las discusiones políticas, administrativas y en nuestra conciencia, aunque sean de una importancia vital.

III. Ideología meritocrática y sistemas meritocráticos

Aun cuando en el sentido común y en el discurso político ella aparece invariablemente vinculada con las sociedades individualistas, igualitarias y modernas, la meritocracia siempre ha sido objeto de debates en las sociedades complejas como un todo, incluso en las jerárquicas y tradicionales. Al contrario de lo que la discusión actual nos ha hecho creer, las sociedades complejas siempre enfrentaron el dilema de escoger el mérito o la antigüedad o el status hereditario a la hora de organizarse social y administrativamente. Más aún, el reconocimiento secular de que la capacidad individual es distribuida en forma aleatoria entre los diferentes sectores, sin que esto conlleve una concepción igualitaria de la sociedad, estuvo siempre presente en este dilema.

En el Japón de la época Tokugawa este debate es claro. Nishikawa Joken, a principios del siglo XVIII, sugería que el Japón debería seguir el ejemplo de la India, en donde una gran parte de la población, con excepción de algunos pocos funcionarios designados hereditariamente, permanecía analfabeta e ignorante de toda otra cosa que no fuese la ley a la que debían obedecer; al contrario de China, donde los cargos en la administración pública eran ocupados por funcionarios sometidos a concurso, escogidos por su competencia e independientemente de su posición social. A este respecto, la China Imperial, modelo para el Japón desde el punto de vista cultural ³ durante siglos, fue una fuente permanente de referencia para alimentar este debate. Ogyu Sorai, un intelectual japonés de la época Tokugawa, contrastaba el sistema feudal hereditario con el gobierno centralizado, administrado por funcionarios escogidos por mérito, y afirmaba que sólo en la China antigua y feudal y en el Japón de su época se podían encontrar gobiernos buenos y estables. Todos sus argumentos se dirigen a mostrar que el sistema meritocrático amenazaba el orden social y estimulaba la deslealtad de los funcionarios, en la

medida en que, primero, el sistema de exámenes podía determinar que un hombre de posición inferior resultase mejor que uno superior y, segundo, estimulase la deslealtad, pues funcionarios que se movilizan de un cargo a otro no están ligados por ningún lazo emocional, ni a sus superiores ni a sus subalternos. Como resultado de esto, de acuerdo a Sorai, era necesario un sistema rígido de control y castigo para vigilar el comportamiento de esos funcionarios y el estado de suspicacia y rebelión que se establecía entre ellos. Un siglo más tarde, otro intelectual japonés, Hirose Tanso, agregaba un argumento dentro de esos mismos parámetros. Según él, como los funcionarios chinos no gozaban de estabilidad en sus empleos, pudiendo ser despedidos en cualquier momento y sin garantía alguna para sus hijos, éstos se preocupaban sólo por usufructuar de sus momentos de poder sin ninguna preocupación por las generaciones futuras.

Estas posturas no eran unánimes y eran frontalmente contestadas por otros intelectuales de la misma época. Ise Sadatake afirmaba que nombrar funcionarios por nacimiento y status es como “lanzar gatos para amedrentar ladrones y perros para cazar ratas”. Otro afirmaba que el daimyo (señor feudal) tiende a escoger como subordinados a personas semejantes en temperamento y habilidades, aumentando desmesuradamente así sus propias deficiencias de carácter. Kamei Nammei señala, en la misma época, que funcionarios designados por favoritismo no son confiables a los ojos de sus superiores. En consecuencia, estos superiores interfieren en forma constante en el trabajo de estas personas, de manera tal que estos subordinados pierden tanto la autoridad como el incentivo para trabajar bien.

Incluso comulgando con estas ideas, ninguno de los intelectuales japoneses del período Tokugawa veía la posibilidad de que el sistema hereditario fuese abolido. Por otra parte, los que defendían el sistema jerárquico de privilegios compartían con sus oponentes la idea de que, por lo menos en un determinado grado, el principio básico de un buen gobierno era el de promover al más capaz en detrimento del incapaz. Ese consenso terminaba exactamente donde comenzaba la cuestión de hasta cuánto se debería permitir que el mérito supliese a lo hereditario y a la posición social ⁴.

Como podemos ver, tanto China como Japón son ejemplos claros de la antigüedad y de la naturaleza estructural del debate acerca de qué criterio debe adoptar una sociedad para llenar sus cargos administrativos y políticos. Este debate no surge con la modernidad ni con el sistema económico capitalista. Debemos entonces preguntarnos, ¿su naturaleza estructural adquiere alguna especificidad en la época contemporánea y en las sociedades industriales modernas? Ciertamente que sí. Esta especificidad es dada por una distinción básica, aunque raramente planteada, entre sistemas meritocráticos e ideología de la meritocracia.

La meritocracia en tanto criterio de ordenación social es diferente a la meritocracia en tanto ideología. En el primer caso, el mérito - la capacidad de cada uno de realizar determinada cosa u ocupar determinada jerarquía basado en sus talentos y esfuerzo personal - es invocado como criterio de ordenación de los miembros de una sociedad sólo en determinadas circunstancias. En el segundo caso, el mérito es el valor universal, el criterio fundamental y considerado moralmente correcto para todos y cada uno de los ordenamientos sociales, principalmente en lo que se refiere a la posición socio-económica de las personas. O sea, en un universo social basado en una ideología meritocrática, las únicas jerarquías legítimas y deseables son aquellas basadas en la selección de los mejores. Existe, por lo tanto, una gran diferencia entre sistemas sociales que son meritocráticos sólo para determinados fines, y sociedades que se organizan a partir de una ideología de meritocracia, en las que toda posición social debe ser ocupada por los mejores con base en el desempeño individual.

De la anterior distinción se derivan varias proposiciones. La primera es que todas y cada una de las sociedades reconocen que sus miembros individuales (sujetos empíricos) difieren entre sí en términos de los resultados que presentan en el desempeño de determinadas funciones. Este reconocimiento, sin embargo, puede ser legitimado socialmente o no, mediante el establecimiento de jerarquías formales específicas, que sólo poseen valor en un cierto contexto social. Esto significa que el

mérito es el valor universal sólo para determinados fines, por ejemplo, para la admisión en el servicio público, como en el caso de los mandarines de la China Imperial, lo que no implica su utilización para otros dominios en los que prevalecen atributos personales adquiridos por nacimiento o casamiento.

La segunda proposición es que no existe una necesaria relación entre sistemas meritocráticos y sociedades complejas y, consecuentemente, no existe relación excluyente entre sistemas meritocráticos y sociedades tradicionales y jerárquicas. Los ejemplos de la China y del Japón hablan por sí mismos.

La tercera proposición es que existe una clara relación entre sociedades modernas, complejas e igualitarias y la vigencia de una ideología meritocrática. Me explico mejor. El hecho de que una sociedad jerarquice a sus miembros para determinados fines, tomando como base sus atributos y talentos personales, no la convierte en una sociedad igualitaria. Es decir, ella no va a considerar siempre a los individuos como tablas rasas y diferenciarlos entre sí sólo mediante sus respectivos desempeños, desconociendo los atributos adquiridos ya sea por nacimiento o por status. En muchas circunstancias, esas sociedades van a ordenar a sus miembros justamente por esos atributos, que nada tienen que ver con el mérito o con el esfuerzo de cada uno. Las sociedades jerárquicas pueden funcionar como meritocráticas en determinadas circunstancias, aunque no sea ésa su ideología global. Estas sociedades parten del presupuesto de que las personas no son iguales en relación a un determinado valor que ellas toman como central y global para la ordenación general de la sociedad.

Por otro lado, las sociedades igualitarias tienen como principio básico el hecho de que los individuos son iguales y que la única cosa que los diferencia entre sí, para fines del ordenamiento social, en términos de status, poder económico y político, es el desempeño de cada uno. De acuerdo con la ideología prevaleciente en el interior de las sociedades individualistas y modernas, la posición de cada persona en el seno de la estructura social debe ser determinada por la capacidad individual, por aquello que cada uno es capaz de realizar. En otros términos, en este tipo de sociedad el único tipo de jerarquía deseable y legítima es aquella que clasifica a las personas exclusivamente por sus talentos y capacidades individuales, demostrados en el desempeño de determinadas tareas y funciones. Esto significa que las personas son comparadas y clasificadas tomándose como base el desempeño relativo de cada una, y que ningún otro factor (relaciones personales y consanguíneas, poder económico y político) puede ser tomado en cuenta en ese proceso de clasificación, bajo pena de invalidar la filosofía central de todo el sistema. A éstas se les atribuye reconocimiento público y formal bajo la forma de cargos, salarios, privilegios, status y prestigio. Además de esto, el sistema meritocrático es una exigencia de una sociedad democrática que, desde el punto de vista de los principios, garantiza la igualdad de oportunidades para todos. En la medida en que las nominaciones y promociones recaen en individuos capaces, de reconocida y comprobada competencia, este principio es concretado, pues las oportunidades están abiertas a todos los que demuestren tener competencia y no están limitadas a las personas dotadas de relaciones personales y de parentesco. En suma, en esta perspectiva, la meritocracia alía igualdad de oportunidades con eficiencia.

Si este es el valor central que guía el proceso de estratificación y movilidad social de esos universos sociales, nada más lógico, por tanto, que establecer procesos de evaluación que permitan la formación de jerarquías de desempeño, donde las posiciones más elevadas deben ser ocupadas por aquellos que, probadamente, se desenvuelven mejor en un trabajo o sobresalen en un determinado dominio. En este sentido, las jerarquías construidas por las meritocracias son excluyentes, pues pretenden la selección del mejor o de los mejores. Más aún, son doblemente excluyentes porque entre los seleccionados como los mejores, ellas escogen nuevamente los mejores para liderar los procesos y ocupar los lugares en la cima de la jerarquía. Las sociedades individualistas modernas son ideológicamente meritocráticas; los sistemas meritocráticos, entre los que las tecnologías de evaluación de desempeño son apenas una de sus modalidades, son la expresión objetiva y material de esta ideología.

Por consiguiente, en el contexto de estas sociedades, la cuestión central del debate no es cuál es el criterio que debe servir como parámetro para las jerarquías sociales, pues éste ya está dado - mérito/desempeño -, sino un problema de orden práctico: si todos queremos los mejores, ¿cómo seleccionarlos y qué instrumento utilizar para la selección? Es precisamente en esta instancia de discusión que la teoría de la administración se hace presente en el interior de los debates sobre meritocracia.

IV. Meritocracia, evaluación de desempeño y teoría de la administración

Aunque hoy en día uno de los asuntos particularmente más discutidos en el ámbito gerencial sea la evaluación del desempeño, la teoría de la administración no permite poner de manifiesto la complejidad descrita anteriormente. Esto no significa que en el seno de este cuerpo teórico exista una situación de tranquilidad. La evaluación del desempeño siempre fue y continúa siendo un dispositivo polémico, no sólo en el Brasil sino en otros países, tanto en el ámbito del servicio público como en el de las empresas privadas.

Desde el punto de vista histórico, la política de evaluar las personas y sus respectivas producciones, como un procedimiento administrativo regular en el interior de las organizaciones, se inicia más o menos junto con la revolución de las relaciones de trabajo promovida por Frederik Taylor. Cuando a comienzos de la revolución de la productividad que trajo consigo la **administración científica**, Taylor sugirió la aplicación de su método de eficiencia a la administración de personal, nadie imaginó la gran cantidad de problemas que iban a surgir. Una cosa es medir la eficiencia en la manipulación de máquinas y líneas de producción que pueden ser objetivamente evaluadas. Otra cosa es juzgar, comparar, evaluar y medir las producciones humanas que poseen características difíciles de ser objetivamente evaluadas. Es por esto que, ya en la primera mitad de este siglo, vamos a encontrar fuertes polémicas sobre este asunto. En 1937, Harvey Walker abogaba por la abolición de todo sistema de evaluación, mientras que John M. Pfiffner, en 1938, señalaba la ausencia de concordancia entre la teoría y la práctica en relación con la medición del mérito de las personas ⁵.

En esta misma época, en 1937, Mosher, Kinsley y Stahl consideraban la evaluación del desempeño como fundamental para la administración y afirmaban en relación con este asunto: “En conclusión, se reconoce francamente que los sistemas de medición o evaluación del mérito se revelaron en el pasado, más que todo, como procesos rudimentarios e imperfectos de apreciación y registro de aptitudes y hábitos de trabajo. Sin embargo, ya que ellos son preferibles a juicios no escritos formulados individualmente por los administradores, la administración de personal debe aceptar el desafío de la situación y propiciar el desarrollo de instrumentos más útiles y adecuados” ⁶.

Otra cita de un gerente de la misma época constituye una verdadera profesión de fe sobre la necesidad de la evaluación del desempeño: “Creo que experimentamos prácticamente todos los tipos de sistemas existentes de medición del mérito. Ninguno de ellos se reveló enteramente satisfactorio y cualquiera de ellos es, sin asomo de duda, mejor que nada” ⁷.

La filosofía que nutría las políticas de evaluación de esa época se asentaba en una visión del mundo estrictamente industrial y empresarial. Apuntaba a identificar quién trabajaba y quién no, quién producía y quién no producía. A partir de 1920, con la Escuela de las Relaciones Humanas y su énfasis eminentemente humanista, la visión de la evaluación del desempeño, como un artificio punitivo y de control de la producción, comienza a ser matizada. La visión del *homo economicus*, respondiendo sólo a los planes de incentivos económicos, fue sustituida por el *homo social*, que responde mejor a los incentivos sociales y simbólicos. Sin embargo, es en un período mucho más reciente cuando la evaluación del desempeño, como una política importante de recursos humanos, es incorporada a la administración moderna. Ella pierde ese carácter punitivo subyacente de identificación de quién trabaja y quién no trabaja, y adquiere el status de termómetro de las necesidades y de las realizaciones de las organizaciones y de los individuos ⁸. De acuerdo con esta perspectiva, mediante la evaluación del

desempeño de los funcionarios de una institución podemos identificar las áreas en las que el entrenamiento es necesario, si los criterios de selección utilizados son realmente adecuados (en el sentido de seleccionar las personas correctas para los lugares adecuados), si los funcionarios deben ser redistribuidos para su mejor aprovechamiento, etc.

Aunque la filosofía sobre la evaluación del desempeño haya cambiado, y que en la época actual sea concebida como un poderoso instrumento para la orientación y promoción del crecimiento personal y profesional de los empleados, en la práctica, sin embargo, ella continúa siendo una fuente de dificultades, insatisfacciones y frustraciones para aquellos que la conciben y la aplican, así como para aquellos que son el blanco de su aplicación, en la medida en que ella continúa siendo el principal parámetro para las promociones y crecimiento en las carreras.

El ataque moderno más famoso de toda la teoría de la administración contra la evaluación del desempeño de los asalariados, parte de Edward Deming, gurú norteamericano de los programas de calidad en el Japón, quien considera que ese proceso es una de las cinco dolencias fatales que afectan a la administración. Según Deming, el sistema anual de evaluación del desempeño de los asalariados es negativo porque es arbitrario e injusto, desmoraliza a los empleados, alimenta el desempeño inmedatista, aniquila el trabajo en equipo, estimula el miedo y la movilidad administrativa, en la medida en que las personas evaluadas negativamente tienden a buscar otros empleos⁹.

Juran e Ishkinawa, otros teóricos también ligados a los programas de calidad, afirman que si 80 a 85% de los problemas de las empresas son de origen sistémico y no de la responsabilidad individual de los funcionarios, ¿cómo evaluarlos debidamente? ¿Cómo es posible discernir ante un mal desempeño, qué parcela de culpa le corresponde al sistema y cuál a la responsabilidad del individuo?¹⁰.

A pesar de esto, las nuevas “técnicas” de selección, evaluación, entrenamiento y supervisión del desempeño continúan siendo temas “candentes” en los seminarios y congresos de administradores, en los artículos de periódicos especializados y en las discusiones de las organizaciones¹¹.

Para aquellos que en el seno de la administración defienden la evaluación del desempeño, la cuestión se reduce a encontrar el mejor método de evaluación. Desde esta perspectiva, toda la discusión sobre el asunto se torna en una discusión formal, de cómo hacer, y no en una discusión sustantiva, sobre si el desempeño y el mérito pueden y deben ser medidos y evaluados y en qué consisten. Las afirmaciones de J.B. Probst, aunque fechadas en 1938, sintetizan todo el dilema que aún hoy traspasa a la moderna administración¹² “Perfeccionar o no el mérito, ya no es la cuestión. Lo esencial es cómo perfeccionar el mérito; cómo perfeccionarlo meticulosamente, fácilmente, sin prejuicios y sin levantar antagonismos.”

Los argumentos en favor de la evaluación del desempeño se fundamentaban, y continúan fundamentándose, en dos tipos de razones: una de naturaleza pragmática y otra de cuño psicológico. La primera afirma que varios otros subsistemas del área de recursos humanos - y no sólo la evaluación del desempeño - presentan también distorsiones, como el reclutamiento, la selección, la destitución y la movilización de personas en el seno de la empresa, y no por esto dejan de ser efectuados. Y la razón para esto es muy obvia: todas y cada una de las empresas tienen que seleccionar, dirigir y excluir personas, pues los cuadros de una empresa no son ilimitados, ni la pertenencia a ella es una decisión voluntaria y unilateral. Por lo tanto, la evaluación, como la selección, es una exigencia lógica del propio sistema económico administrativo.

La segunda se basa en una visión sobre la constitución de la naturaleza humana, muy bien sintetizada por las teorías de la motivación formuladas en los Estados Unidos por David McClelland, Abraham Maslow, Frederick Herzberg y Victor Vroom. No es el momento de reseñarlas aquí una por una; de manera general, estas teorías afirman que los actos humanos son movidos por acciones racionales, motivadas o impulsadas por fuerzas internas, que apuntan a satisfacer alguna necesidad humana básica del tipo de: logro, poder, expectativa, etc. Negar el reconocimiento y el espacio para

esos impulsos humanos universales es el camino más rápido para el desestímulo, la baja productividad y el estancamiento, pues le quita al hombre la voluntad de crecer y progresar¹³.

En la práctica, los dilemas creados por los sistemas de evaluación del desempeño han sido resueltos desde el principio por la teoría de la administración y de los administradores, atribuyendo la responsabilidad a los instrumentos utilizados para la evaluación. O los sistemas utilizados son vistos como inadecuados o los evaluadores están mal preparados¹⁴. El objetivo consiste en encontrar un sistema de evaluación ideal y una metodología que consiga, de alguna manera, neutralizar o controlar la subjetividad del evaluador. Lo que se observa, entonces, es una crítica permanente al sistema en uso y la propuesta de nuevos planes que siempre tienen el mismo destino que los planes precedentes.

Esta visión de las raíces de los males de la evaluación del desempeño, se basa en la suposición de la existencia de una realidad concreta y objetiva que puede ser captada en su dimensión concreta, fotográfica, en sus mínimos detalles, libre de la subjetividad del observador, si se usan los medios científicos adecuados. El objetivo final es la creación de una ingeniería social que consiga observar y controlar la realidad de manera tan exacta como se imagina que pueda ocurrir en el mundo físico. Dado que ciertamente esto no es posible, las polémicas sobre este asunto continúan tan candentes como nunca al interior de la administración.

La razón de este permanente *impasse* se origina en la “naturalización de la realidad” operada por la administración, que a despecho de todas las actuales declaraciones sobre la importancia de los aspectos culturales en la vida de las organizaciones y en los sistemas administrativos, continúa presuponiendo que la exportación de técnicas gerenciales ocurre de manera automática, siendo las distorsiones fruto de la “incapacidad nativa” de implementación o de una tecnología equivocada. En realidad, cuando vamos a implementar un sistema de evaluación del desempeño estamos verdaderamente maniobrando con valores, lógicas sociales y visiones del mundo. Las tecnologías gerenciales son sólo la expresión material y objetiva de las primeras. Lingüísticamente, las categorías de mérito, evaluación y desempeño son las mismas en todas las sociedades. Sin embargo, el contenido cultural puede ser diferente dentro y entre las sociedades. La polémica en torno de la cuestión de la meritocracia y de la evaluación del desempeño nace justamente de la confusión entre lo que está siendo dicho lingüísticamente con lo que es culturalmente atribuido. Como la administración se percibe sólo con la función de crear sistemas y metodologías, ella ignora las cuestiones que enunciábamos al principio de este trabajo, creyendo que la polémica y las insatisfacciones se pueden resolver sólo con un cambio metodológico. La realidad empírica demuestra que ya es hora de entender los presupuestos en que las categorías se basan para que la solución de estos eternos dilemas pueda prosperar.

Creo que el análisis comparativo entre los principios sociológicos que se encuentran detrás de la noción de desempeño en los Estados Unidos y en el Brasil, puede ayudar en este sentido.

V. Sistema meritocrático y Administración Pública Brasileña

Ingreso al servicio público

La idea de que el servicio público debe ser estructurado como una meritocracia, es, desde el punto de vista histórico, bastante antigua en el Brasil, aunque la impresión del sentido común sea que ella es reciente y moderna. La Constitución del 25 de marzo de 1824 delinea claramente los fundamentos de una meritocracia. El artículo 179, ítem XIV, rezaba: “Todo ciudadano puede ser admitido a los cargos públicos civiles, políticos o militares, sin otra distinción que no sea por sus talentos o virtudes”¹⁵.

Este artículo disponía el acceso a los cargos públicos como una posibilidad para los individuos que tuviesen “virtudes y talentos”. Esos cargos no eran bienes exclusivos de las nominaciones nepotistas y políticas. Como el artículo no especificaba el proceso de evaluación de los referidos “talentos y virtudes”, las nominaciones quedaban, en la práctica, al arbitrio de quien tuviese el poder de nominar. Esta Constitución, en lo que concierne al ingreso al servicio público, establecía por vez

primera en el Brasil la posibilidad de un criterio meritocrático, aunque no proporcionase instrumentos para orientar la práctica social pertinente. Hubo algunas excepciones, como la legislación que elaboró el Tesoro Público Nacional y las Tesorerías de las Provincias - ley del 4 de octubre de 1831 -, que en su artículo 96 estableció algunos criterios para la contratación de personas: “No se admitirá de ahora en adelante persona alguna, sino por concurso, en el que se verifique que el aspirante posee los principios de la gramática de la lengua nacional, y de la escritura por partidas dobles, y cálculo mercantil, uniendo a esto una buena letra, una buena conducta moral, y más de veintiún años de edad. Los casados, en igualdad de circunstancias, serán preferidos a los solteros”¹⁶.

Conforme señalé en ocasión de la distinción entre sistemas e ideología meritocrática, es importante observar que la misma Constitución de 1824, que disponía sobre el mérito/desempeño individual como una posibilidad para la admisión en el servicio público, establecía distinciones entre los individuos en el momento de la concesión del derecho al voto. Este era un derecho sólo para determinadas categorías¹⁷. En su seno tenemos pues, tendencias completamente opuestas. El artículo 170 afirmaba la igualdad de todos frente a la ley, y los artículos 92, 93, 94 y 95 establecían los criterios para el derecho al voto, excluyendo del ejercicio pleno de la ciudadanía a personas en determinadas posiciones sociales y de renta. Para algunos fines, esta Constitución apuntaba hacia un sistema meritocrático, para otros, apuntaba hacia una jerarquización basada en el status y la posición económica. Ella mezclaba, desde el punto de vista formal y jurídico, criterios que hoy se encuentran combinados sólo en la práctica social brasileña.

La primera Constitución de la República - del 24 de febrero de 1891 -, en su artículo 73, reafirma el derecho de libre acceso de todos los brasileños a los cargos públicos civiles y militares, observadas las condiciones de capacidad especial exigidas por la ley, siendo sin embargo vedadas las acumulaciones de remuneraciones. Quedó a cargo de la ley ordinaria disponer sobre los criterios exigidos para el ingreso¹⁸.

La Constitución del 16 de julio de 1934 introduce dos innovaciones. Primero, en su artículo 168, reafirma el derecho al libre acceso de todos los brasileños a los cargos públicos e introduce una innovación al establecer que no habría más distinciones de sexo y estado civil, existentes en legislaciones anteriores, las que aseguraban a los hombres casados la prioridad en la obtención de un cargo público en relación con los solteros. Es decir, establece un criterio universal para el ingreso. Segundo, en el artículo 170 dispone que “la primera investidura en los puestos de carrera de los departamentos administrativos, y en los demás que la ley determine, se efectuará luego de un examen de salud y de concursos de pruebas o de credenciales”¹⁹.

Con esa disposición se asegura el derecho universal de acceso al servicio público a todos los brasileños, independientemente del sexo o del estado civil, mediante concurso para sus cargos iniciales. Al mismo tiempo, se liberan los escaños superiores para las nominaciones e influencias políticas, tradición que en parte se mantiene hasta hoy. Esta tradición de reservar los cargos más altos de la administración para las nominaciones políticas dio origen al cuento de Monteiro Lobato, “Luceiro Agrícola”, de 1928, en el que un poeta fracasado pide empleo público a un jefe político. Cuando el jefe le ofrece los cargos más altos, el poeta dice preferir los cargos más humildes y recibe como respuesta: “pero éstos sólo son por concurso”²⁰.

Las demás constituciones - 1937, 1946, 1967, 1969 y 1988 - no hacen referencia explícita a la capacidad individual. Sin embargo, al establecer que el criterio de admisión al servicio público debería ser el concurso abierto a todos los brasileños, dejan implícita la idea de que el anonimato y la impersonalidad, que teóricamente rodean ese procedimiento, imponen una selección por el mérito personal, ya que ignoran atributos sociales como el status, el poder económico y político, las relaciones consanguíneas y personales²¹.

La presencia de estos dispositivos en todas las constituciones no significa, sin embargo, la consagración definitiva del mérito como criterio prevaleciente en la admisión al servicio público.

Durante el período que va desde 1934 hasta el momento actual, se registran avances y retrocesos en la legislación pertinente, en lo que concierne a la consagración definitiva del concurso público como único medio de ingreso. Según Couto (1966), de acuerdo con las estadísticas de la División de Selección y Perfeccionamiento del D.A.S.P., de 1937 a 1962 “Se inscribieron en concurso 695.499 candidatos, de los que comparecieron a la primera prueba solamente 285.852, logrando finalmente la habilitación apenas 75.155, lo que equivale a poco más del 10% de los inscritos. De éstos, es necesario resaltarlos, algunos no llegaron a ser nominados y otros, por haber conseguido la habilitación en varios concursos, fueron nominados más de una vez. Actualmente (1966), el Servicio Público Civil cuenta con aproximadamente 677.000 funcionarios, siendo 312.000 de la Administración centralizada y 365.000 de la descentralizada, de los cuales poco más de 100.000 ingresaron mediante concursos públicos realizados por el D.A.S.P. o por otros organismos de la administración que disponen de su propio sistema de mérito. Como se concluye fácilmente, las cifras evidencian que, en la batalla de las leyes, ha resultado vencedor el régimen de la recomendación, con una diferencia superior a 500.000 sobre su adversario, el sistema del mérito”²².

Actualmente, sin embargo, no poseemos datos exactos respecto del servicio público brasileño que nos permitan hacer un cálculo semejante al de la época del D.A.S.P.; no obstante, la evidencia empírica nos indica que se mantiene la situación descrita por Couto. Si consideramos que hasta hace muy poco tiempo existían en el servicio público brasileño tablas especiales que permitían la contratación de personas sin concurso, así como la práctica, bastante común, de hacer efectivos a los contratados y de los llamados “trenes de la alegría” de vísperas de fin de mandato, la proporción de no concursantes contra concursantes tal vez sea mucho mayor²³.

Antes de continuar, creo importante destacar que no es necesariamente la existencia o no de un dispositivo como el concurso lo que garantiza que un determinado sistema privilegie el mérito. Existen sistemas meritocráticos que no seleccionan a los mejores por concurso y sí por desempeño ya comprobado en determinadas tareas o por calificación. No obstante, en el Brasil, el concurso es un elemento paradigmático en la legitimación de la meritocracia. En la realidad, existe en nuestra sociedad, a nivel de las representaciones, una superposición entre instrumentos democráticos, en su filosofía básica, como es el caso del concurso, y los sistemas meritocráticos.

Movilidad interna

De la misma manera que el ingreso al servicio público brasileño está centrado en la idea del mérito de cada uno, ya sea en forma explícita como en la Constitución de 1824, ya sea de forma implícita como en las demás por la vía del concurso, la movilidad vertical también es concebida idealmente en el seno de nuestra administración federal como debiendo ser el resultado del desempeño de cada uno²⁴. A partir de la llamada “ley de reajuste” - ley 284 del 28 de octubre de 1936 -, que puede ser considerada el inicio de la administración moderna en el servicio público brasileño, se institucionaliza el sistema de mérito mediante concurso y se fijan las directrices del primer plan de clasificación y de evaluación de desempeño de cargos.

Los últimos sistemas puestos en vigor fueron los de 1966, 1977 y 1980. Estos reafirman la meritocracia como criterio absoluto y condicionan la promoción por antigüedad a un buen desempeño. Es decir, si bien esos dos planes de evaluación contemplan la progresión por antigüedad, su concreción depende, por lo menos en la teoría, de la evaluación del desempeño del funcionario. Por ejemplo, el plan del 12 de julio de 1960, promulgado por la Ley nº 3780, reestructuraba la carrera del funcionario público federal, estableciendo los criterios para la promoción por mérito y por antigüedad. Adoptaba la metodología de la escala gráfica, estableciendo que solamente podría ser promovido por antigüedad el funcionario que haya obtenido por lo menos la mitad del máximo nivel atribuible ($50 : 2 = 25$): “De hecho, tratándose de un funcionario que no cumple con sus deberes funcionales o que no es apto para

ejercer actividades más relevantes que las actuales, la Administración no debe premiarlo con una promoción aunque sea el más antiguo en su categoría”²⁵.

Y continuaba: “... en rigor, no debería haber promociones por antigüedad, sino exclusivamente por mérito. La razón obvia: el funcionario debe estar comprobadamente apto para desempeñar las tareas específicas de la categoría a la que fue promovido. Y esa condición fundamental no se satisface por la simple circunstancia de ser el funcionario más antiguo en la categoría anterior, sino mediante una juiciosa evaluación de su eficiencia funcional y de las calificaciones exigidas para el desempeño de esas atribuciones...”²⁶.

El sistema del 24 de octubre de 1977, promulgado por el Decreto n° 80.602, que instituía la evaluación del desempeño en el servicio público federal por el método de la distribución obligatoria, llegó hasta el punto de eliminar la promoción por antigüedad. De acuerdo a este plan, solamente 20% de los funcionarios podían recibir una evaluación MB (muy bueno), 70% una evaluación B (bueno), y 10% R (regular).

El sistema actual, siguiendo el modelo de 1960, en teoría condiciona también la promoción por antigüedad a la evaluación del desempeño. Digo “en teoría”, porque en la práctica las personas son promovidas automáticamente. Por ejemplo, en el caso de los profesores universitarios, cada 24 meses la persona puede ser promovida en caso de demostrar el desempeño requerido. De manera general, se forma una comisión en cada departamento que evalúa las actividades desarrolladas y el desempeño del profesor candidato al ascenso a lo largo de ese período. El contenido de esos informes es muy significativo. Básicamente son descriptivos de las actividades habituales del magisterio, del tipo de los cursos impartidos, de la orientación a los alumnos, etc., en los que no existen parámetros que midan o evalúen lo que fue realizado. Lo interesante es que estos informes son hechos y exigidos como un factor que condiciona el ascenso del profesor. En la mayoría de los casos, yo me arriesgaría a afirmar que en el 99,9%, todos son evaluados con indicadores de un buen desempeño en sus funciones, lo que transforma la promoción en un dispositivo automático, siendo la exigencia de un informe un dispositivo estrictamente burocrático. El resultado de ese burocratismo basado en la descripción de actividades, es que la mayoría de los departamentos de las universidades federales está congestionada de profesores adjuntos IV, situándose en las categorías inferiores sólo los que ingresaron más tarde. De esto se desprende que, para llegar casi al final de la carrera del magisterio universitario, basta sólo con permanecer en el cargo el tiempo suficiente, dado que las calificaciones de los profesores adjuntos IV son muy variadas: profesores con maestría, con doctorado, con especialización o apenas graduados; y también aquellos que hacen investigación, escriben libros y artículos, participan en congresos, orientan alumnos y los que solamente dan clases y sólo escriben en el pizarrón. Es cierto que en el seno de las universidades públicas federales existen al respecto experiencias particulares y diferenciadas. Se trata de experiencias que intentan establecer criterios que de alguna forma evalúen lo que los profesores hicieron en ese intervalo de 24 meses así como la calidad de lo que hicieron, como por ejemplo, la producción académica, la participación en congresos, etc. Sin embargo, son iniciativas aisladas que no reflejan la media de lo que ocurre en el mundo universitario, aunque podamos verlas como expresiones concretas de las diferentes lecturas que recibe la cuestión del desempeño en el seno de la universidad, así como la creciente tensión entre ellas y lo que normalmente se practica.

Considerando la evidencia histórica presentada con anterioridad, nos resta preguntar, ¿en qué medida un nuevo plan de evaluación de funcionarios públicos va a ser, efectivamente, un poderoso instrumento de transformación de la meritocracia en una práctica social legítima? ¿Será que algo cambió en el contexto del servicio público brasileño que pueda indicar que este nuevo plan no sufrirá el mismo destino que los anteriores? Y más aún, ¿por qué no resulta difícil establecer sistemas meritocráticos formales y, sin embargo, es difícil legitimarlos en la práctica social?

Es difícil responder en forma cabal a estas preguntas. No obstante, parte de las respuestas puede encontrarse en los discursos sobre las razones que llevaron a las modificaciones de los distintos planes

de evaluación y en las declaraciones de funcionarios sobre la realidad en que viven. Como hemos mencionado, el primer plan de estructuración de la carrera de funcionario público, fue promulgado a partir de la Constitución de 1934. En 1960 se propuso un nuevo plan de reestructuración de la carrera de funcionario público en sustitución del de 1934. En esa época, uno de los objetivos era reducir el margen de libre arbitrio que la legislación precedente (Decreto Ley n° 284 del 24 de octubre de 1936) concedía a los jefes, eliminando el padrinazgo de los jefes de departamentos o las influencias políticas que terminaban por relegar a los funcionarios más calificados. El criterio de calificación por desempeño de los funcionarios, adoptado por el boletín de mérito, descrito como objetivo e impersonal, proponía también aliviar a los “directivos” (Presidente de la República, Ministros de Estado y Presidentes de Autarquías), así como a los parlamentarios, de la avalancha de solicitudes que recibían, no siempre atendibles por tratarse de intereses contradictorios de los funcionarios (si complaciase a A, dejaría descontento a B y a C, y así sucesivamente) ²⁷.

En 1977 (Decreto Ley n° 80.602) se propone un nuevo plan y la argumentación adquiere un matiz nuevo. La implantación de un nuevo sistema de evaluación no tenía sólo como objetivo neutralizar el padrinazgo y las relaciones personales, sino que pretendía, según el director de la D.A.S.P. en esa época, Darcy Siqueira, obligar a los jefes a que evaluaran efectivamente a sus subordinados y poner en vigencia en la práctica una verdadera meritocracia. En declaración al Jornal do Brasil del 25 de octubre de 1977, Darcy Siqueira afirmaba que en el servicio público brasileño, cada vez que se solicita a los jefes opinión sobre los funcionarios, el 99% era considerado por encima de la media. Para corregir esta distorsión, se reproducía la metodología de escala de distribución obligatoria. Esta definía a priori, el porcentaje máximo de funcionarios que podría ser considerado de desempeño alto, medio o bajo. Además de esta innovación, el nuevo plan traía como propuesta básica, enfatizar las promociones por mérito, eliminando las promociones por tiempo de servicio. Según el director de la D.A.S.P., en el servicio público brasileño “existe el sujeto con treinta años de servicio que nunca hace nada y aquel con diez años de servicio efectivamente prestados. Por lo tanto, necesitamos medir sus atributos”.

El plan adoptado en 1977 duró apenas tres años. En 1980 fue sustituido por otro que, por el contrario, vuelve a enfatizar la promoción por antigüedad. El desempeño será utilizado como criterio sólo para la promoción horizontal (cambio de referencia salarial dentro de una misma categoría), y la antigüedad, para la promoción vertical, independientemente del mérito del funcionario, exigiendo como requisitos el intervalo de doce meses, la escolaridad, la habilitación profesional y la formación especializada cuando sean necesarias para el ejercicio del cargo a ser provisto. Además de estos aspectos, siempre se atribuía el concepto 1 (el más alto existente), independientemente de cualquier evaluación, a los siguientes funcionarios: ocupantes de cargos de naturaleza especial, ocupantes de cargos o funciones de dirección y asesoramiento superior o intermedio, en ejercicio en los Gabinetes Civil y Militar de la Presidencia, en el Servicio Nacional de Información; ocupantes de cargos y funciones de dirección y asesoramiento superior en los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión, del Distrito Federal y Territorios; ocupantes de cargos de dirección superior en Empresas Públicas, Sociedades de Economía Mixta, fundaciones instituidas por la Unión y en los servicios de los Estados y Municipios, designados miembros de órganos colegiados federales. Como sabemos que esos cargos son en su mayoría ocupados con base en nominaciones y que el criterio que las orienta es principalmente el de las relaciones personales, queda claro, por lo tanto, el peso que aún hoy se atribuye a estas relaciones, incluso si éstas no aparecen como un criterio explícito.

Lo más interesante acerca de los motivos invocados para los cambios en los diferentes planes, es que ellos son los mismos invocados hoy en día para justificar las fallas del sistema actual de evaluación del desempeño en el servicio público. En una investigación realizada por mí entre los funcionarios públicos de la administración directa e indirecta, en un total de 432 cuestionarios respondidos como parte de un proyecto de análisis cultural de una empresa estatal, pude verificar que los mismos dilemas que se encontraban en la base de las alteraciones de los antiguos planes continuaban vigentes todavía

hoy. En primer lugar, casi todos concuerdan, en teoría, que el mérito y el desempeño deben ser los principales, si no los únicos criterios de evaluación de los funcionarios. Por lo tanto, desde el punto de vista de las representaciones, las personas se dicen adeptas a una meritocracia. En segundo lugar, todos están insatisfechos con el actual sistema, pues además de que no funciona - en muchos lugares se encuentra suspendido -, muchas personas no saben que en algún momento existió alguna forma de evaluación. El tipo de sistema de evaluación, el proceso, la manera como es realizado y los evaluadores, todo es objeto de críticas. En tercer lugar, la desconfianza acerca del sistema es total. Nadie confía en los resultados. Pude verificar que las personas normalmente encuentran los criterios injustos (79,1%), al igual que a los evaluadores (50,7%). Por regla general, los mejor evaluados son percibidos como apadrinados, aduladores de los jefes, etc., incluso aunque sean reconocidos como buenos profesionales y de alto desempeño. Es decir, que quien no recibe una buena evaluación, por regla general no legitima la buena evaluación de otro. En cuarto lugar, he descubierto que la antigüedad como criterio de ascenso vertical, es vista como negativa por un 54.8%, como un mal necesario en la medida que corrige las injusticias de la evaluación del desempeño. Al mismo tiempo, es visto como un incentivo para la acomodación del funcionario, en la medida en que, trabajando o no, el individuo es promovido. El otro 46% considera que la antigüedad debe ser valorada. No obstante, nadie la quiere fuera de los sistemas, lo que indica desconfianza de parte del otro 54% en relación con los criterios de evaluación utilizados. Finalmente, pero no por ello menos importante, pude constatar que a los jefes no les gusta evaluar porque esto genera siempre insatisfacción entre los funcionarios. Como forma de evitar tensiones de esa naturaleza, ellos tienden a evaluar positivamente a todos.

Lo que se constata en la historia de los criterios de ingreso, en los diferentes planes de evaluación del desempeño, en los argumentos utilizados para justificar los cambios y en la investigación realizada por mí entre funcionarios de la administración directa e indirecta, es que aunque éstos estén dispuestos desde hace mucho tiempo, desde el punto de vista formal, para evaluar y medir el desempeño de los funcionarios públicos federales, este proceso nunca llegó a ser implementado de manera sistemática, habiendo algunos períodos en que no hubo evaluación alguna, como en la década de 1960 y como acontece hoy.

En ese contexto de alteración de los planos hay una inversión jerárquica: el mérito, de valor englobante en las representaciones simbólicas, pasa a ser un valor englobado por la antigüedad y por la desconfianza acerca del peso de las relaciones personales. Por consiguiente, sería interesante indagar la razón por la que en nuestra **cultura administrativa** el mérito y el desempeño funcionaron, en la práctica, como factores secundarios a los de antigüedad y relaciones personales²⁸. Más aún, ¿por qué, en un gran número de circunstancias, cuando el mérito es utilizado como criterio, no es legitimado por quien no fue evaluado bien? Como dice una de mis entrevistadas, *“yo siempre voy a considerar que es injusta, si no conmigo por lo menos con un colega”*. Lo que se constata aquí es una forma de resistencia profunda a la evaluación, en tanto concepto, principio, independientemente de sus resultados prácticos o posibles efectos selectivos, resistencia que contrasta fuertemente con los discursos sobre la primacía del mérito como valor central de las jerarquías administrativas.

A partir de lo expuesto, me parece que la respuesta para una mejor comprensión de lo que realmente está siendo dicho en todo ese debate sobre la meritocracia en la sociedad brasileña, reside en una cuestión básica: ¿qué es lo que las personas consideran que son el mérito y el desempeño? ¿Qué explicación se da para las diferencias entre los resultados individuales en el desempeño de una misma tarea?

VI. Igualdad y desempeño

A primera vista puede parecer extraño relacionar la idea de igualdad con la cuestión de la evaluación del desempeño. La igualdad parece ser un valor político más asociado a asuntos, opiniones y actitudes frente a las elecciones, candidatos, gobierno e ideologías. En realidad, la idea de igualdad es

mucho más que un tema político; es un valor estructural en las sociedades modernas, en la medida en que se configura como uno de los atributos centrales del personaje social característico de estas sociedades: el individuo.

Pero, ¿por qué la igualdad se relaciona con el desempeño? Porque, de acuerdo con la ideología de las sociedades modernas, todos los individuos nacen libres e iguales²⁹. Además de sujetos empíricos, ellos son también sujetos morales. Esto significa que ningún atributo social del tipo de ascendencia, riqueza, status, relaciones personales, etc., puede ser tomado en cuenta en el tratamiento que la sociedad dispensa a sus miembros. Ellos no definen al individuo. Lo que define el ser individuo es una supuesta semejanza moral dada por la existencia de una dimensión natural/física idéntica entre todos los seres humanos. Esta semejanza de forma es tomada como base de un sistema de derechos a los que todos deben tener igual acceso. En este contexto, el único elemento que diferencia una persona de la otra, son las características de idiosincrasia de cada una de ellas, o sea, tanto sus talentos naturales como su disposición interior para alcanzar lo que los norteamericanos llaman *achievement*, y la única jerarquía ideológicamente posible es aquella construida a partir de la evaluación de los diferentes desempeños individuales.

Sin embargo, para que el desempeño de los individuos tenga legitimidad social, debe estar inserto en un contexto jurídicamente igualitario, en el que la igualdad funcione como un marco para los acontecimientos y proporcione las condiciones para que las personas sean evaluadas exclusivamente por sus realizaciones. Es decir, que ningún otro criterio, como por ejemplo, el poder económico, el status, las relaciones familiares y personales puede influenciar esta evaluación. Es por esta razón que el desempeño y la igualdad están íntimamente asociados. Esta última brinda las condiciones necesarias y suficientes para su legitimidad.

En términos de representaciones simbólicas, las cosas funcionan como ha sido descrito más arriba. Las variaciones comienzan a surgir cuando salimos de este nivel general de la ideología y pasamos a su implementación en universos sociales diferentes. Entonces es posible observar que el contenido social de los anteriores conceptos - igualdad, desempeño, mérito y otros -, aunque se mantengan en la base de la organización social y administrativa de las sociedades complejas, poseen contenidos distintos, así como las condiciones sociales consideradas legítimas para la evaluación de las producciones individuales.

Las implicaciones de esas variaciones son básicas para nuestro objetivo; al comparar las concepciones sobre igualdad y desempeño desarrolladas en el Brasil y en los Estados Unidos podemos entender por qué, aunque ambos adoptemos sistemas meritocráticos, nuestro sistema no posee legitimidad en nuestra práctica social. Podremos constatar, sin mucha dificultad, que el discurso oficial de la sociedad norteamericana sobre el desempeño y la igualdad se asemeja al de algunos grupos de la sociedad brasileña, particularmente las élites políticas y económicas y los sectores más individualistas e intelectualizados de la población, en relación con lo que piensan sobre qué es desempeño e igualdad. Este discurso, sin embargo, contrasta bastante con la práctica social de todos los segmentos de la población brasileña, que en el momento de aplicar esos principios, atribuyen en su contexto y para sí y su grupo, un sentido bastante distinto del norteamericano a lo que se entiende por desempeño.

Considero que esos puntos podrán quedar más claros mediante un ejercicio comparativo entre los significados de las categorías de igualdad y desempeño para los Estados Unidos y para el Brasil.

El significado de la igualdad y el desempeño en los Estados Unidos

La igualdad norteamericana está dada por la ley y se circunscribe a ella. Se traduce como el derecho de acceso igualitario al sistema legal y no como una garantía de éxito o de resultados. Concretamente, la concepción de igualdad como un derecho significa garantizar a todos los individuos, independientemente de sus posiciones en el seno de la sociedad y de sus desigualdades naturales (sexo, fuerza física, inteligencia, desempeño, talentos específicos, etc.), un trato igual frente a la ley, de

manera que nadie sea privilegiado en la consecución de sus objetivos y en el ejercicio de sus otros derechos. Es decir, que no es intrínseca a la idea norteamericana de igualdad, la búsqueda de un estado sustantivamente igualitario. La existencia de la diferencia entre los individuos es reconocida, legitimada y percibida como el resultado del diferencial de talento - aptitud innata -, que permite a algunos individuos realizar y practicar ciertas acciones con mucha más eficiencia y eficacia - además del desempeño - que otros, capacidad y deseo de realización (*achievement*) que cada quien tiene. Más aún, la diferencia es valorada positivamente, pues expresa la esencia de cada uno de nosotros, enalteciendo el elemento central de todo el sistema social moderno, igualitario e individualista - el individuo como personalidad única e irrepetible. De esta manera, las diferencias son percibidas como inevitables y deseables. Lo que debe ser evitado es toda tentativa de utilizar, desde el punto de vista social, cualquier diferencia de talento - las llamadas desigualdades naturales del liberalismo - y de desempeño para marcar distinciones frente a la ley ³⁰.

La sociedad norteamericana se encuentra dispuesta a admitir la igualdad jurídica - un ideal a ser buscado, en forma permanente, en la vida política - y la desigualdad de hecho, consecuencia de las diferencias entre los desempeños individuales y las desigualdades naturales. La sociedad no se impone como tarea la de anular o allanar, ni institucional ni jurídicamente, esas diferencias. Siendo así, la idea de justicia social se aproxima más a un concepto de proporcionalidad, de equidad y menos al de igualdad, esta última funcionando, básicamente, como un valor medio y no como un valor fin ³¹.

En este contexto de igualdad jurídica, el desempeño - como conjunto de aptitudes y realizaciones - funciona como un mecanismo socialmente legítimo que permite a la sociedad diferenciar, evaluar, jerarquizar y premiar a los individuos entre sí. El está compuesto por el conjunto de las realizaciones objetivas de cada individuo, entendidas como el resultado de las propiedades idiosincráticas de cada uno de nosotros. Por lo tanto, el desempeño es el resultado de procesos y mecanismos intrínsecos al ser humano, de orden más psicológico que social. El es, en la perspectiva norteamericana, un producto más individual que social. El desempeño es la expresión paradigmática del credo del *self-reliance*. O sea, la capacidad que cada individuo tiene de perseguir sus objetivos y vivir su vida basado en sus propios recursos.

En el escenario norteamericano, el desempeño se configura como la medida que diferencia y atribuye valor social a los individuos. Consecuentemente, evaluar se torna necesario, pues sólo a partir de la comparación de las diferentes realizaciones, puedo y debo establecer jerarquías entre los individuos, que sean socialmente legítimas. Sin embargo, como el desempeño es percibido como el producto de fuerzas intrínsecas al ser humano, en el momento de la evaluación, las circunstancias sociales en el seno de las que fueran producidas las diferentes realizaciones deben ser mantenidas constantes. Quiero que reconozcan mis producciones como exclusivamente mías, lo que fui capaz de hacer, independientemente de mis determinantes sociales. Lo que usted hizo y lo que yo fui capaz de hacer, independientemente de las circunstancias en que lo hicimos. Lo que está siendo evaluado es resultado contra resultado, individualidad versus individualidad.

De acuerdo a la lógica del *self-reliance*, las circunstancias sociales en que operan las diferentes individualidades casi nunca son explicitadas o rechazadas a priori a los fines de la evaluación. Cuando ellas son traídas a colación, es para valorar aún más el desempeño individual. Son utilizadas para reforzar aún más el valor de las realizaciones, en la medida en que ellas comprueban la superación de condiciones desfavorables que fueron revertidas gracias a esa individualidad. Son la prueba cabal de la superioridad ontológica del individuo sobre el grupo social ³². Por esto es que la movilidad social norteamericana es tan grande y le pareció algo inédito a la mirada europea de un aristócrata francés como Alexis de Tocqueville ³³. Lo que parecía imposible en otros universos sociales, parecía factible y común en la sociedad norteamericana. En ésta es posible tener un curriculum escolar malo, un empleo mediocre a los 22 años y conseguir revertir toda esa situación mediante un buen desempeño, mediante sucesivos cambios de empleo en empleo, hasta llegar a ser director de una empresa a los 40 años ³⁴.

No es casual que el héroe norteamericano por excelencia sea el *self made man*. El individuo que se hace solo, sin la ayuda de amigos y parientes, que venció todas las barreras basado sólo en sus méritos personales. Este es el personaje que aparece sistemáticamente en la imaginación norteamericana, en los más diferentes roles - vaquero, detective 007, superman o un joven común - y en los más diferentes escenarios, pero reproduciendo siempre la misma historia, que es la historia de su lucha y casi siempre también la de su victoria. El héroe norteamericano es básicamente un sujeto pro-activo, que actúa sobre la realidad, la transforma y la moldea de acuerdo con su visión del mundo. No cuenta con la ayuda de nadie, a no ser de los subordinados estructurales. No acepta gratuitamente la realidad o las imposiciones del sistema (léase sociedad). Por consiguiente, no es tampoco casualidad que uno de los grandes dramas sociales norteamericanos, presente de distintas maneras en los más variados dominios de la vida social norteamericana, sea la construcción de una identidad social desvinculada de las relaciones personales y familiares, basada sólo en la propia trayectoria personal.

La cinematografía ilustra con abundancia y detalle el drama social de las personas que quieren ser reconocidas por sus propios méritos, como individuos y no como apéndices de otras identidades, como hijo de fulano o protegido de mengano³⁵. La propia forma de la presentación personal en los Estados Unidos, si se compara con el mismo procedimiento en el Brasil, indica la importancia de ser reconocido como un individuo en sí y por sí. La persona es, por regla general, presentada por su nombre y calificada por su actividad profesional. Difícilmente se hace uso de la tecnonimia - la identificación de una persona por sus relaciones de parentesco - como un agregado al nombre personal, de forma de poder localizar mejor al individuo en la estructura social, como comúnmente hacemos aquí en el Brasil, sin causar indignación en quien está siendo presentado. Eso no quiere decir que en la sociedad brasileña las personas no luchan por crear identidades marcadas por opciones propias o desvinculadas del núcleo familiar. La propia expresión "hijito de papá" nos indica sobre la existencia de un personaje social, evaluado negativamente, que se caracteriza por llevar las marcas de la trayectoria paterna. Digo solamente que éste no es un drama central en la sociedad brasileña, restringiéndose su importancia a un sector bien delimitado: urbano, intelectual, individualista y analizado.

Volviendo a la problemática norteamericana, la cuestión del desempeño aparece también a nivel de las relaciones familiares, vehiculizada por la creación de una "cultura de *self-reliance*", en la que, desde la más tierna infancia los niños son estimulados a ser independientes y a marcar su individualidad mediante opciones propias, desde la independencia de los cuidados maternos hasta la independencia económica y el alejamiento físico del núcleo familiar para estudiar o trabajar fuera. En el contexto familiar, es bien conocida la comparación entre el comportamiento de un padre norteamericano y un padre chino en lo relativo a la ayuda que del hijo recibe en la vejez, popularizada por un antropólogo chino-americano, Francis Hsu. En este ejemplo, un padre norteamericano escondería esa acción, considerada humillante por significar su fracaso en tanto individuo, pues su desempeño no fue suficientemente bueno para proveerlo en la vejez, haciéndolo dependiente de su hijo. En la misma circunstancia, un padre chino proclamaría a grandes voces por toda la aldea, la bondad y la generosidad de su hijo y su suerte como padre.

Otra dimensión en la que el significado del desempeño como producto de la individualidad aparece con claridad, es el permanente debate, más candente en los últimos años, sobre el destino de la política de las "cuotas" en los Estados Unidos. Como es del conocimiento general, la política de cuotas fue establecida en la década de 1960 con el objetivo de integrar al negro y otras minorías a la sociedad norteamericana por la vía del mercado de trabajo, mediante una política de discriminación positiva. Ella ofrecía a estos grupos condiciones preferenciales en el momento de la contratación para un empleo. Los empleadores estaban obligados a llenar determinado número de cargos, las llamadas cuotas, establecidas en la ley, con personas oriundas de grupos minoritarios, negros y otros, pocos

calificados y con menos “*skills*”. Estos eran escogidos en detrimento de los blancos, para ocupar un número determinado de puestos.

Transcurridos casi treinta años, grupos negros y blancos exigen una revisión de esta política, y el conjunto de argumentos utilizados por ambos grupos ilustra claramente el significado que el desempeño tiene en la sociedad norteamericana. Los negros, que desean la revocación de la política de cuotas, alegan que ella, de manera implícita, afirma la inferioridad de los negros en la medida en que les ofrece condiciones privilegiadas para la obtención de empleo. Las cuotas significan que en igualdad de condiciones con los blancos, los negros no obtendrían los empleos que hoy poseen. Por otro lado, los críticos blancos argumentan que en los últimos treinta años los negros ya tuvieron su oportunidad y si no consiguieron, en tanto grupo, progresar socialmente, ahora es problema de ellos. No se acepta la permanencia de una política de discriminación de las mayorías, para el caso del hombre blanco, argumento que, dicho sea de paso, ya fue acogido en juicio. Ambos grupos condenan las condiciones privilegiadas de los negros, pues el sistema de cuotas coloca el contexto social e histórico en el camino de la evaluación, impidiendo que la inserción de los negros se produzca por la vía de desempeño contra desempeño, resultado contra resultado, individualidad contra individualidad.

Pero lo que más ejemplifica la concepción del desempeño en los Estados Unidos es el llamado “*star system*”. El “*star system*” es precisamente la premiación de los mejores entre los mejores, la consagración del desempeño individual como resultado de las características únicas excepcionales de determinados individuos. Significa la concesión de privilegios y beneficios muy por encima de la media como forma de reconocimiento de un talento y un desempeño excepcionales. Es la exaltación máxima de la individualidad. El “*star system*” aparece con claridad en todos los dominios de la vida pública norteamericana: en la contratación de profesores en las grandes universidades, en las que nadie en un mismo departamento gana el mismo salario, pues la remuneración de cada uno está ligada a sus publicaciones y patentes, a la capacidad de atraer alumnos y recursos para esas universidades, etc.; y en la contratación de ejecutivos para las grandes empresas, donde existen verdaderos “concursos de superioridad” para contratar a una determinada persona. Ocurre también en los deportes y en las artes, donde a los grandes ídolos les son concedidas ventajas excepcionales³⁶.

El “*star system*” sólo puede existir en una sociedad profundamente impregnada por una ideología de meritocracia y por una concepción de igualdad entendida como derecho y no como objetivo social. Por otro lado, un sistema como éste no existe en una sociedad como la brasileña, en la que la concepción de igualdad dificulta la formación de una determinada jerarquía meritocrática, en este sentido norteamericano que acabamos de describir.

El significado de la igualdad y el desempeño en la sociedad brasileña

En el Brasil, las ideas de *igualdad* y *desempeño* se conciben de manera bastante distinta a la norteamericana, haciendo imposible el establecimiento de jerarquías que efectivamente se basen en las diferencias de resultados individuales, e inviabilizando cualquier cosa que se asemeje a un “*star system*”. Veamos.

En el Brasil actual entendemos la igualdad como un concepto dual³⁷. Ella constituye un derecho y simultáneamente un hecho. La igualdad de derechos es dada por la ley y a ella se circunscribe. Se define en relación a un sistema legal y funciona como un enunciado de la igualdad de todos frente a la ley. La igualdad de hecho tiene como base un sistema moral más universal, que define la igualdad legal como coyuntural y que considera a la igualdad más que un derecho, definiéndola como la necesidad de ser un hecho, una realidad indiscutible. En este sistema moral, más importante que la equivalencia jurídica entre los individuos es su equivalencia moral frente a un orden que se sobrepone a la sociedad. Somos todos iguales, no porque un sistema legal lo define así, sino porque, en un sistema moral universal, la equivalencia jurídica aparece como un hecho coyuntural que en nada afecta o modifica nuestra equivalencia moral como miembros de la especie humana. Esta concepción de igualdad como

un hecho, tiene sus raíces en la idea de que una misma condición física y un idéntico e inexorable destino final nos confieren un valor: la humanidad, que otorga la medida de nuestra equivalencia. Esta concepción es muy interesante porque, si bien utiliza los mismos argumentos del liberalismo que sustentan la concepción norteamericana de igualdad, al fundamentar la idea de los derechos, la sociedad brasileña llega a un resultado bastante diferente³⁸.

El fundamento de los derechos naturales del liberalismo se encuentra en la semejanza de los hombres entre sí en tanto sujetos morales, seres racionales y físicamente iguales. Como vimos, en la sociedad norteamericana, esa semejanza, dada su naturaleza, es tomada como base para un derecho. Aunque la semejanza sea un hecho empírico, ella es vista como estrictamente formal. Ella no garantiza un contenido idéntico. Las desigualdades naturales y de desempeño, éstas sí, son consideradas como sustantivas, pues de ellas resultan productos individuales diferentes, siendo esas distinciones legítimas.

Lo que ocurre en el Brasil es que la semejanza de forma es tomada como base sustantiva e irreductible a cualquier otra instancia. Las desigualdades que se establecen entre los individuos son vistas, exclusivamente, como originadas en las condiciones sociales de los individuos y no como contenidos diferentes de una misma forma. Por lo tanto, no se les atribuye ninguna legitimidad. El esfuerzo de cada uno, la voluntad de realizar (*achievement*) y las diferencias de talentos naturales son percibidos no como vectores que transforman “*winners*” en “*losers*”, como en la sociedad norteamericana, sino como resultados inevitables e indeseables, en la medida en que son expresiones de procesos sobre los cuales no tenemos ningún control. El individuo, en esta perspectiva, tiende a ser percibido como un ser pasivo, al contrario del agente pro-activo de la visión norteamericana, que actúa y transforma el ambiente en el que vive gracias a la fuerza de su voluntad individual.

Debido a esa lógica de la igualdad sustantiva, el desempeño es entendido más como el resultado del ambiente y de las circunstancias en que operan los individuos que como consecuencia de los talentos y de las fuerzas intrínsecas al individuo, tales como el esfuerzo, la voluntad de realizar y el talento, es decir, de mecanismos innatos y psicológicos. El desempeño es la sumatoria de dos variables externas y una interna a cada uno de nosotros, que se combinan en proporciones diferentes en los individuos. Ellas son:

- la posición social de cada individuo (pobre, rico, solvente, etc.)
- las deficiencias estructurales del sistema brasileño (el gobierno no da dinero para la educación, por lo tanto, no poseía el libro para estudiar, fui un carenciado, vivía lejos, no tuve oportunidades, etc.)
- mi idiosincrasia personal, subjetiva (mi estado de ánimo, mi ritmo personal, mis condiciones familiares y psicológicas, etc.)

Debido a esa concepción del desempeño, en la sociedad brasileña esperamos siempre que nuestras producciones individuales sean evaluadas en el contexto en el que fueron producidas y en el que cada uno de nosotros se desarrolló. Esto significa que queremos ser analizados dentro de la lógica del “yo y mis circunstancias”. Lo que yo fui capaz de hacer dentro del contexto social en el que me desenvolví. Si en la sociedad norteamericana las circunstancias son invocadas sólo para valorizar el desempeño individual, en la sociedad brasileña ellas son siempre recordadas para justificar la calidad de lo que cada quien fue y es capaz de producir. La consecuencia de esto es que las producciones individuales se tornan incomparables entre sí, pues el resultado de cada una es visto como el fruto de condiciones históricas y subjetivas particulares y únicas, no equivalentes a ninguna otra, en la medida en que difícilmente el peso de cada una de las variables en el desempeño de un individuo puede ser medido, y por ende, comparado con el de otro que tenga las mismas condiciones. Por esta razón es que o todos son evaluados positivamente o nadie es evaluado. Por la misma lógica se explica el sentimiento de injusticia que invade a todos los evaluados cuando no reciben una buena evaluación por parte del superior. Lo que de manera implícita se está afirmando es que “sus condiciones” de realización del trabajo y de vida no fueron tomadas en consideración.

Para la persona que evalúa y que debe encuadrar el desempeño de sus subordinados dentro de categorías preestablecidas, que no contemplan las variables que completan el contenido de la categoría desempeño en la sociedad brasileña, el drama consiste en lidiar con esa noción implícita de desempeño y con los criterios exigidos por las evaluaciones, que por regla general están lejos de aceptar esa lógica. La mejor forma de sintetizar el concepto de desempeño para nosotros, es decir que **en el Brasil el desempeño no se evalúa sino que se justifica**.

Este énfasis en la justificación del desempeño, fruto de una óptica igualitaria radical, dificulta la construcción de jerarquías basadas en el mérito. Así, la igualdad de atributo del sistema se vuelve el objetivo del propio sistema. O sea que la igualdad como un valor, pasa a ser ecuacionada con otro valor: el de justicia social. Aspiramos no al desarrollo y al reconocimiento de los aspectos idiosincráticos de cada uno, sino al establecimiento de un estado igualitario en el que lo que es concedido a uno debe ser extendido a todos, independientemente del desempeño individual y de las desigualdades naturales. De ahí el síndrome de isonomía, los ascensos automáticos para todos y la rigidez del servicio público, en el que las diferentes categorías funcionales se encuentran amarradas unas a otras, de manera tal que cualquier diferenciación, incluso basada en la diferencia de funciones, es vista como una concesión de derechos que deben ser extendidos a todos, lo que lleva al famoso “efecto cascada”. Este no debe ser visto como un dispositivo jurídico, sino como un dispositivo que expresa la dificultad de explicitar las diferencias a nivel simbólico y, por sobre todo, de concretarlas en la práctica social.

En la sociedad brasileña, el establecimiento de gradaciones o jerarquías es visto como la introducción de una desigualdad que va en contra del propio objetivo del sistema. El único valor con legitimidad para vencer esta perspectiva igualitaria radical es la antigüedad. Y esto tiene un sentido extremo. La antigüedad está arraigada en el código genético, y por lo tanto, es un atributo al alcance de todos. En cambio, el mérito, resultado del desempeño y de las diferencias sustantivas individuales, depende del individuo y de sus especificidades - no todos podemos tenerlo o conseguirlo. Es por esto que los gobiernos, por regla general, suspenden siempre las promociones por mérito con el pretexto de economizar, enviando un mensaje claro sobre el status de esa categoría en el seno de la sociedad brasileña, y sin embargo, difícilmente se inmiscuyen con el ascenso por antigüedad. Se debe a esta misma lógica que el único plan de evaluación del desempeño del servicio público federal, el de 1977 mencionado con anterioridad, que suspendió la promoción por antigüedad y estableció la del mérito por el método de la distribución obligatoria, duró apenas tres años y fue sustituido por otro que privilegia la promoción por antigüedad y las relaciones personales y políticas.

Desde el punto de vista morfológico, la movilidad social vertical se da de manera completamente diferente a la que ocurre en la sociedad norteamericana. En el Brasil, desde el punto de vista individual, todos se diferencian a partir del criterio de antigüedad, que es el único valor capaz de cambiar nuestra óptica igualitaria y permitir la introducción de grados, pero nadie se mueve aisladamente por el desempeño personal. Esto quiere decir que los atributos asociados a la identidad individual, por más desarrollados que estén, no son lo suficientemente fuertes como para elevar al individuo por encima de la condición igualitaria final en dirección a la cual todos se encaminan. Si permitimos que el criterio de antigüedad sea el único capaz de cambiar nuestro igualitarismo, tenemos la certeza de que el ideal de igualdad será mantenido. El criterio de antigüedad es algo que está al alcance de todos y puede ser extendido, indiscriminadamente, a todas las categorías. El desempeño (el mérito) depende ya de los individuos, de sus especificidades, en tanto personalidades y caracteres, y del contexto histórico en el que viven.

Por lo tanto, lo que observamos en la práctica es el movimiento de status vertical de grandes grupos y la inmovilidad de los individuos particulares. Por ejemplo, en la categoría de los profesores universitarios tenemos aquellos que poseen doctorado, maestría, especialización y graduados. Esas son las categorías que se diferencian entre sí y no los individuos. En el seno de las mismas impera la más

radical de las igualdades, siendo la única cosa que diferencia a un doctor de otro, o a un magister de otro, justamente el tiempo que ellos tienen en la universidad, o sea sus respectivos tiempos de antigüedad³⁹.

En la administración directa, esta concepción aparece también con claridad en el propio sistema de evaluación del desempeño formalmente en vigor. Aunque el sistema distingue entre el ascenso por mérito y por antigüedad, dejando implícito que el funcionario puede lograr uno u otro, lo que ocurre en la práctica es que aunque el gobierno diga que los funcionarios necesitan ser evaluados, mediante el argumento de la ausencia de recursos siempre prohíbe el mecanismo del ascenso por mérito, permitiendo sólo el de antigüedad y, en cierta manera, dando un mensaje claro sobre el status que detenta la idea de desempeño en la sociedad brasileña.

En un universo como éste, la lucha por el reconocimiento del mérito individual es extremadamente difícil y polémica. Difícil porque el sistema público, por decisión política, niega sistemáticamente que éste se concrete al prohibir las promociones por mérito, aunque mantenga un discurso contrario. Controversial, porque quien socialmente clama de manera explícita por el reconocimiento público de sus producciones individuales es visto de manera bastante negativa. El reconocimiento público de las producciones individuales en el Brasil debe venir junto con una buena política de relaciones personales. Quien quiere hacer carrera en el Brasil de manera ostentosa por su alto desempeño, es hostilizado por regla general, porque este actor, mediante su trayectoria, impone a todos, en el contexto en el que se encuentra, la explicitación de una competencia basada en una concepción del desempeño por producciones objetivamente medibles, tales como, yo hice, yo vendí, yo realicé, etc., que desconoce las variables anotadas anteriormente y que genera un ambiente agresivo debido a la jerarquía que él hará establecer si logra que su reconocimiento sea establecido⁴⁰.

En un contexto como ese es imposible el establecimiento de un “*star system*” como el norteamericano. La concesión de ventajas y privilegios, como forma de reconocimiento de un desempeño excepcional, es bastante conflictiva en el seno de la sociedad brasileña. El caso del futbolista Romario, jugador del Flamengo, es un ejemplo de este conflicto de interpretaciones acerca de lo que es el desempeño en el Brasil. Prestado al Flamengo por el Club Barcelona de España por cuatro millones y medio de dólares, en el primer semestre de 1995, Romario llegó a Río en los brazos de sus adeptos. Desfiló en un carro abierto hasta la sede del club y recibió todos los elogios posibles e imaginables de la crónica deportiva. En menos de dos meses ya se había establecido públicamente el debate que nos interesa. Acostumbrado a ser remunerado por el técnico Creyfus del Barcelona en función de su desempeño individual, es decir por el número de goles y no por su comportamiento moral y social, Romario fue sorprendido por la reacción de sus simpatizantes y de la crónica deportiva. Su estilo de vida y su arrogancia al afirmar que quería ser pagado por su desempeño en el campo y no por lo que él hacía fuera de él, dio inicio a una polémica altamente significativa. Al no aceptar las mismas reglas de entrenamiento y concentración que eran impuestas a sus compañeros de equipo, al afirmar su superioridad en relación con los otros y marcar su excelencia de manera pública, esto generó un fuerte antagonismo. En poco tiempo la luna de miel terminó y se estableció entre el jugador, la crónica deportiva y otros jugadores, un trueque de insultos y acusaciones de falta de profesionalismo. El Flamengo había contratado una “estrella” que quería un trato de “estrella” a la altura de los talentos de los que se sentía poseedor. Sólo que en la sociedad brasileña el trato de estrella ostensiblemente pagado en términos de su desempeño individual es difícil de ser aceptado, pues esto establece una jerarquía que el sistema simbólico brasileño no legitima. Roberto Carlos, Pelé, además de ser o haber sido excepcionales en sus respectivas áreas de actuación, fueron, por sobre todo, estrellas que jamás exigieron de manera ostentosa, un tratamiento estelar por su diferencial de desempeño. Siempre intentaron no establecer de frente y de golpe la diferencia entre ellos y los demás, adoptando a la perfección el rol del buen muchacho y no de reyes, como la propia sociedad los califica.

Otra instancia que ilustra la dificultad existente en la sociedad brasileña para crear jerarquías basadas en el reconocimiento explícito de las diferencias en los desempeños individuales, es la Academia Brasileña de Letras. Instituciones de este tipo surgen justamente de la intención de premiar públicamente las excelencias de la sociedad en esa área. Es decir, que su objetivo es el de premiar a los mejores en aquel sector concediéndoles el título y los honores de un académico. Es de suponer, por lo tanto, que entren allí los mejores, seleccionados por su producción literaria. Sin embargo, ese no es el mecanismo. En verdad no se necesita tener ningún mérito literario para pertenecer a esa institución. Allí se entra por elección, la cual es ganada por el trabajo minucioso realizado por los candidatos a ingresar, de acuerdo a la capacidad de cada uno o a su capital de relaciones personales. La elección funciona como una manera de neutralizar, desde el punto de vista social, el desempeño intelectual y literario de los candidatos al colocar en posiciones sustantivamente iguales a candidatos con desempeños altamente diferenciados. Por lo tanto, en esa institución encontramos militares, ex-presidentes, religiosos, médicos famosos, todos con obras literarias desconocidas, y fuera de ella, poetas como Mario Quintana, cuya obra poética es conocida y apreciada, y que jamás fue invitado ni siquiera al famoso té de las cinco de la tarde de los jueves.

Resulta claro que esta visión del desempeño no es homogénea en el ámbito de la sociedad brasileña. Existen argumentos que abogan, a nivel simbólico, por entender el desempeño en el sentido norteamericano. Cuando las personas de la administración pública federal, en el momento actual y en la década de 1970 por ejemplo, hablan y hablaban de la necesidad de construir una meritocracia entre nosotros, la concepción sostenida es la del mérito en el sentido de algo relacionado con las producciones individuales. Algunos sectores, principalmente ejecutivos, administradores del sector privado y algunos sectores intelectuales, intentan aplicar esa concepción en la práctica, mediante sus sistemas de evaluación. Por ejemplo, gran parte del sector privado, principalmente las empresas multinacionales, evalúan el mérito a nivel gerencial, dentro de una perspectiva de resultado contra resultado. Lo interesante es que las frecuentes insatisfacciones son expresadas mediante argumentos que hacen uso del lenguaje y de la perspectiva de la igualdad radical y de la justificación del desempeño, porque aunque el discurso sea el del desempeño que sitúa el resultado individual en el ámbito de la responsabilidad de cada uno, en el momento de la aplicación práctica la lógica que la preside es exactamente la otra.

A pesar de esto, en el sector público existen experimentos que intentan realizar evaluaciones en las que se contemple el desempeño basado en los resultados. Ya sea mediante sistemas de evaluación cruzada, en los que una persona es evaluada por algunas personas distintas a las con que ella interactúa profesionalmente, ya sea a través de la votación por puntos. Sin embargo, lo interesante en estos experimentos es que, aunque estos sistemas jerarquizan a los funcionarios entre sí en términos de la calidad de sus desempeños objetivos, en el momento de la distribución de los beneficios pecuniarios se retorna al lenguaje de la igualdad radical. La distribución se realiza en forma igualitaria y no mediante la jerarquía del desempeño establecida por la evaluación cruzada o por la votación por puntos. El argumento consiste en que, normalmente, como el dinero disponible es muy poco, es mejor “dar un poquito a cada uno para que todos reciban algo”.

Lo importante a destacar es que, incluso no siendo la única lectura sobre qué es el desempeño en la sociedad brasileña, la concepción del mismo como una sumatoria de variables que terminan por justificar la calidad de las producciones individuales, en lugar de evaluarla, funciona como un telón de fondo sobre el cual se entabla el debate acerca de qué es el desempeño y cómo evaluarlo en los diferentes grupos de la sociedad brasileña. Aunque los demás sectores usen los términos desempeño y mérito para referirse a la necesidad de evaluación y premiación de quien trabaja, la concepción que se mantiene es la de justificación del desempeño. Criterios como lealtad, dedicación, puntualidad, son invocados principalmente por las personas que no fueron bien evaluadas o por aquellas que quedaron fuera de los posibles beneficios de una evaluación, para justificar su propio desempeño. En este marco,

mientras no se explicita lo que cada sector dice en realidad en este debate, de poco servirá cualquier sistema nuevo de evaluación.

VII. Conclusión

En las páginas anteriores intenté demostrar que el problema de la meritocracia y de la evaluación del desempeño en el sector público brasileño y en la sociedad, visto desde una perspectiva amplia, no es cuestión de la existencia formal de un sistema que evalúe el mérito y el desempeño de sus funcionarios. Sistemas que cumplen esa función existen desde el siglo pasado. Centrar los esfuerzos sólo en esa dirección es condenarse al mismo final de todos los planes y gestiones anteriores: la inoperancia o el olvido.

La cuestión básica para el cambio de rumbo es la comprensión, primero, de la diferencia entre sistemas meritocráticos e ideología de la meritocracia y, segundo, de los presupuestos culturales que implícitamente están informando todo este debate.

El servicio público brasileño, aunque esté construido bajo la forma de un sistema meritocrático tanto para el ingreso como para la movilidad interna de sus funcionarios, no posee una ideología de meritocracia como valor universal y central. Aunque a nivel del discurso todos los sectores se sitúen como partidarios del imperio del mérito, en la práctica, todo intento de implantarlo deriva en un proceso sistemático de descalificación de ese criterio, a partir de una estrategia de acusación que, o bien afirma que el método de evaluación y los evaluadores no son aptos para la tarea, o que los escogidos como teniendo mérito en verdad no lo poseen y que recibieron una buena evaluación gracias a sus relaciones personales.

Sin pretender, por una parte, desconocer la existencia de métodos de evaluación anacrónicos, de evaluadores no preparados, del peso de las relaciones personales en el resultado de las evaluaciones por desempeño, no es posible, por otra parte, ignorar las concepciones culturales básicas que informan, implícitamente, todo este proceso y que a mi manera de ver es fundamental que sean comprendidas para poder obtener algún resultado. Me refiero a la existencia de una concepción de igualdad sustantiva, que no legitima las diferencias individuales de talento y desempeño como un criterio para el establecimiento de jerarquías, unida a una concepción de desempeño que entiende los diferentes resultados de las producciones individuales como originados en mecanismos sociales que exigen sus respectivas contextualizaciones y explicitaciones. El resultado de esto es un proceso que no evalúa, en el sentido de establecer diferencias y jerarquizaciones, sino que justifica el desempeño.

La modificación de una situación como ésta es extremadamente difícil en la medida en que la modificación de concepciones culturales es un proceso lento. Por otro lado, es innegable que el establecimiento de un servicio público más eficiente, eficaz y de calidad, pasa por una reestructuración de ese sistema. ¿Cómo hacer?

Ciertamente, no será siguiendo la tradición de la cultura administrativa brasileña, profundamente autoritaria, en la que casi todo nuevo plan de evaluación del desempeño es introducido como una manera de castigar, de mandar a todo el mundo a trabajar, de separar la paja del trigo. La evaluación nunca fue usada en el Brasil como instrumento de crecimiento y mejora del servicio, sino como un instrumento de castigo sobre un cuerpo de funcionarios desmotivados y que jamás fue blanco de una política sistemática de capacitación y mejoramiento de cuadros. Analizando la historia del entrenamiento y de la educación en el Brasil, a nadie le quedan dudas de que ambos son vistos como costos y no como inversión. Por lo tanto, en este momento crucial, en el que se propone una reforma del Estado y un nuevo plan de evaluación por objetivos, espero que se revise críticamente la experiencia histórica brasileña y se profundice el debate sobre nuestras lógicas culturales, para que el círculo vicioso que se estableció entre nuevos y viejos proyectos no implementados sea finalmente roto.

Notas

¹ Técnicamente, funcionario público es aquel que es titular de un cargo público. Sin embargo, en la práctica se acostumbra llamar funcionario público tanto a las personas que ingresan por concurso y en consecuencia son titulares de un cargo público, como a aquellas que ingresan al servicio público sin concurso, mediante un proceso selectivo simplificado y con padrino político. A los fines de este trabajo, considero como funcionario público a toda persona que ingresa por concurso o no, y que trabaja como contratada y temporaria, tanto en la administración directa como indirecta.

² Un sistema meritocrático en el Brasil se establece ya en el siglo XIX, tanto para el ingreso como para la movilidad interna. Ese sistema meritocrático tiene existencia formal. Es decir, que puede ser percibido mediante la reconstrucción de una serie diacrónica de leyes y decretos que se refieren al ingreso al servicio público y a la promoción interna de las personas. La investigación de esta legislación resulta difícil de realizar en la medida en que en los organismos federales no se encuentra disponible la información necesaria. Los datos presentados aquí fueron obtenidos a partir de la bibliografía especializada y de la consulta a las fuentes primarias realizada por la propia autora.

³ Ver: Sansom, G.B. Japan, a short cultural history. London, Barrie & Jenkins, 1991. Específicamente, el capítulo XI, The development of chinese institutions on japanese soil.

También ver: Gluck, C. Japan's Modern Myths: Ideology in the Late Meiji Period. New Jersey, Ed. Princeton, 1985.

⁴ Dore, R.P. Education in Tokugawa Japan. Ann Arbor, The Athlone Press, Center for Japanese Studies, The University of Michigan, 1984.

⁵ Citado a partir de Pimentel, A. F. A Apuração do Merecimento no Serviço Federal Brasileiro. RSP, ed. DASP, vol. 4, N° 2, nov. 1953, pp. 92 a 101.

⁶ Citado a partir de Pimentel, A.F. op. cit.

⁷ Citado a partir de Pimentel, A.F. op. cit.

⁸ Para obtener un panorama introductorio sobre las diferentes escuelas de administración, ver Chiavenato, I. (1985).

⁹ Ver: Deming, E. Las siete dolencias fatales de la administración.

¹⁰ Ver: Juran et al. Quality Control Handbook. McGraw-Hill Book Company, 1974; Ishikawa, K. Controle de Qualidade Total. Rio de Janeiro, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1993.

¹¹ Ver: Mc Evoy, G.M. y Beatty, R.W. Assesment centers and subordinates appraisals of managers: a seven year examination of predictive validity. Personal Psychology, Houston, 42 (1): 37-52, spring 1989; Malvezzi, S. Habilidades e Avaliação de Executivos. Revista de Administração de Empresas, Sao Paulo, 31 (3): 83-91, jul/set 1991.

¹² Ver: Legge, K. Human Research Management. London, Macmillan Press, 1995.

¹³ En referencia al sesgo cultural de las teorías de motivación, ver el estimulante artículo de Hofstede, G. Motivation, leadership and organization: do american theories apply abroad? Organizational Dynamics, Ed. Amacom, 1980, pp. 42-63.

¹⁴ Ver esta selección de artículos para una visión de los problemas de la evaluación del desempeño centrados en la metodología comparativa y en la preparación de los evaluadores: Begamini, C.W. Novo exame preocupado da avaliação de desempenho. Revista de Administração, vol. 18, n° 2, abr/jun 1983, pp 5-11; Carvalho, M.S.M.V. Análise de desempenho: relatório de análise. En: Painel sobre avaliação de desempenho. Revista de Administração Pública, Ed. Fundação Getúlio Vargas, vol. 13, n° 1, ene/mar pp. 105-114; Wahrlich, B. Contribuição ao estudo da avaliação do desempenho. En: Painel sobre a avaliação do desempenho, op. cit.

¹⁵ Ver: Campanhole, A. & Campanhole, H.I. Todas as Constituições do Brasil. Sao Paulo, Editora Atlas, 1976.

¹⁶ Couto, L.C. *A luta pelo Sistema de Mérito*. Petrópolis, Editora Vozes, 1966, R.J. El decreto ley n° 2.549 del 14 de marzo de 1860 regulaba el concurso y la provisión de empleos del Tesoro Nacional y Tesorería de Hacienda de las Provincias y disponía que el resultado final del concurso sería dado mediante la votación con bolas blancas y negras; el decreto ley n° 10.340 del 14 de setiembre de 1889 disponía que el resultado final de la prueba oral sería dado mediante la votación por medio de cédulas depositadas en una urna.

¹⁷ El capítulo IV, artículos 92 y 94, disponían lo siguiente en relación con el derecho al voto:

Art. 92. No se permite votar en las Asambleas Parroquiales a:

I. Los menores de veinticinco años, entre los que no se comprenden los casados, ni los oficiales militares mayores de veintinueve años, ni los bachilleres formados ni los clérigos de las Santas Ordenes.

II. Los hijos de familia que estuviesen a cargo de sus padres, a menos que sirviesen como funcionarios públicos.

III. Los criados de servicio, en cuya clase no entran los contadores y cajeros principales de las casas de comercio, los criados de la Casa Imperial que tengan galones blancos y los administradores de las haciendas rurales y fábricas.

IV. Los religiosos, y todos los que vivan en una comunidad de claustro.

V. Los que no tengan como renta líquida anual la cantidad de cien mil réis por concepto de bienes raíces, industria, comercio o empleo.

Art. 94. Pueden ser electores, y votar en la elección de diputados, senadores y miembros de los Consejos de Provincia todos aquellos a quienes se permite votar en la Asamblea Parroquial. Se exceptúan:

I. Los que no tengan de renta líquida anual la cantidad de doscientos mil réis, por concepto de bienes raíces, industria, comercio o empleo.

II. Los esclavos libertos.

III. Los criminales sentenciados o procesados.

El artículo 96 también excluía del derecho al voto a los que no tuviesen cuatrocientos mil réis de renta líquida, parecido a los artículos 92 y 94, a los extranjeros naturalizados y a los que no profesasen la religión del Estado.

Respecto de las constituciones brasileñas, ver: Campanhole, A. & Campanhole, H.I. op. cit. pp 532 y 533.

¹⁸ Ver Campanhole, A. & Campanhole, H.I., op. cit. p.476.

¹⁹ Ver Campanhole, A. & Campanhole, H.J. op. cit. pp 433 y 434.

²⁰ Citado según Couto, L.C. *La luta pelo sistema de mérito*. Petrópolis, Editora Vozes, 1966.

²¹ Ver Campanhole, A. & Campanhole, H.J. , op. cit.

²² Ver Couto, L.C., op. cit.

²³ Sólo a título de enriquecimiento sobre lo que decíamos más arriba, Bárbara Franca en su libro *O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*, Sao Paulo, Editora Cortez, 1993, afirma que en su investigación, de una muestra de cincuenta personas, el 60% había entrado al servicio público por medios distintos al concurso, tales como el nombramiento, la tabla especial, la comisión de servicio, etc.

²⁴ Aunque lo he investigado, no encontré ninguna información sobre la existencia de la utilización de un mecanismo de evaluación del desempeño en el Brasil, ni en el período monárquico ni a principios del período republicano.

²⁵ Ver: Medeiros, J. *Estudos de promoção e acesso*. Rio de Janeiro, DASP, 1966. cit. pp 32 y 33.

²⁶ Idem.

²⁷ Ver: Medeiros, op. cit.

²⁸ Sobre el concepto de cultura administrativa, ver: Barbosa, I. Cultura administrativa, uma alternativa ao conceito de cultura organizacional. Rio de Janeiro, 1992, mimeo.

²⁹ Para un debate sobre la ideología moderna, ver: Dumont, L., Homo Hierarchicus, París, Editions Tel, 1967; Dumont, L., Homo Aequalis. París, Gallimard, 1977. Para una discusión sobre la modernidad, ver: Giddens, A., As consequências da Modernidade. Petrópolis, Editora Vozes, 1994. Para un análisis sobre la ideología moderna y las sociedades igualitarias en el contexto de la sociedad brasileña, ver: DaMatta, R., Carnavais, Malandros e Heróis. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979; Barbosa, L., O jeitinho brasileiro ou o arte de ser mais igual que os outros. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992.

³⁰ Ver: Bobbio, N., A era dos direitos. Rio de Janeiro, Campus, 1992; Merquior, J.G., O liberalismo antigo e moderno. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1990.

³¹ Ver: Barbosa, L., O jeitinho brasileiro ou a arte de ser mais igual que os outros, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992; Barbosa, L. y Drummond, J.A., Los direitos da natureza numa sociedade relacional; reflexoes sobre uma nova ética ambiental. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 7, nº 14, 1994.

³² Uno de los temas centrales de la administración moderna es el concepto de cambio organizacional y cultural. La forma como el cambio es concebido en el seno de lo que yo llamo una cultura de negocios internacional, de fuerte influencia norteamericana, en la medida en que los grandes gurús de la administración son norteamericanos, es un ejemplo de esa concepción del poder del individuo sobre el grupo. Una de las características básicas de esa concepción de cambio, tanto la organizacional como la cultural, es la de que el cambio es planificable y controlable y en el que la voluntad individual desempeña un papel central. La figura de un líder desempeña un papel fundamental en ese proceso. Su acción y su capacidad de motivar a las personas es vista como uno de los ingredientes de un cambio exitoso. La concepción del proceso de cambio está tan sustantivada, que grandes empresas de consultoría como Arthur Anderson, MacKinsey y otras, no titubean en proporcionar a sus clientes descripciones de cambio organizacional en las que se encuentra una fórmula de cambio exitoso del tipo: MBS. Otra interesante fuente de información sobre esta cuestión, la constituyen los propios libros de administración que tratan sobre el cambio. Los propios títulos son sugestivos y nos hablan sobre esta concepción como un proceso controlable por un acto de voluntad individual. Ver por ejemplo, Champy, J. Reengenharia da gerência. Gerenciando a mudança na reengenharia. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1995; Conner, D.R., Gerenciando na velocidade da mudança, como gerentes resilientes são bem sucedidos e prosperam onde outros fracassam. Rio de Janeiro, Infobook, 1995, dos grandes éxitos editoriales del momento.

³³ Ver: Tocqueville, A., Democracy in America. Nueva York, Vintage, 1945.

³⁴ Guardando las debidas proporciones, éste es el modelo seguido en el Brasil en el sector de los ejecutivos, en el que a través del desempeño, los profesionales van cambiando de empleo, siempre hacia posiciones superiores y organizaciones más importantes hasta llegar al nivel de dirección. El circuito inverso también es real. Un mal desempeño puede llevar a una persona a realizar todo el camino en sentido contrario: salir de una buena posición en una compañía importante y terminar sus días en una posición poco destacada en una compañía de mediano rango. Dicho sea de paso, esta circulación de “talentos” es seguida de cerca y con interés en el mundo de los ejecutivos. Todos saben quién obtuvo su ascenso, quién compró su pase y en qué condiciones, quién ascendió y quién descendió.

³⁵ Love Story, un éxito de la década de 1970, es un clásico de esta temática.

³⁶ Es fundamental tener presente que el “star”, si bien recibe mayores ventajas que los simples mortales, esas ventajas son el pago y el reconocimiento concreto de la excepcionalidad de su desempeño y sólo de eso. No le confieren derechos diferentes frente a la ley. Es de advertir que su condición de “estrella” lo coloca bajo un control social mucho mayor.

³⁷ Cuando digo, “entendemos en el Brasil hoy...”, me refiero a un conjunto de representaciones que forman parte de lo que podríamos llamar, en ausencia de un término mejor, una gran tradición o un sistema cultural dominante. Cuando digo también, una gran tradición o un sistema cultural dominante, no me estoy refiriendo únicamente a una cuestión de poder, de dominación; me estoy refiriendo a algo más que esto: a la dimensión estructural de estos sistemas, percibida por su permanencia y su expresión en diferentes dominios de la sociedad y porque es compartida por diversos sectores. Todo esto, sin embargo, no significa la exclusión de la existencia de otras lecturas y contenidos de esa categoría.

³⁸ Sobre la cuestión de la igualdad en el Brasil, ver: Barbosa, L., *O jeitinho brasileiro ou a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 3ª impresión, 1995 y Barbosa, L. y Drummond, J.A., *Los direitos da natureza numa sociedade relacional*. op.cit.

³⁹ Ciclo anual, bienios, quinquenios son formas de diferenciación por medio de la antigüedad.

⁴⁰ En los cursos para ejecutivos de la administración directa y para las empresas privadas, cuando se les pregunta a las personas qué prefieren - si un alto desempeño y un ambiente de trabajo competitivo o si un desempeño más bajo y un ambiente de trabajo más armónico -, 90% prefiere la segunda hipótesis.

Referencias

- BARBOSA, L. (1994), *Cultura administrativa, uma alternativa ao conceito de cultura organizacional*. Rio de Janeiro, mimeo.
- _____. (1992), *O Jeitinho Brasileiro ou a Arte de Ser Mais Igual que os Outros*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- BARBOSA, L. y DRUMMOND, J.A. (1994), *Os direitos da natureza numa sociedade relacional*. *Estudos Históricos*, vol. 7, nº 14.
- BERGAMINI, C.W (1983) Novo Exame preocupado da avaliação de desempenho. *Revista de Administração*, vol. 18, nº 2, abr/jun, pp. 5-11.
- BOBBIO, N. (1992), *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus.
- CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H.L. (1976), *Todas as Constituições do Brasil*. São Paulo, Editora Atlas.
- CARVALHO, M.S.M.V (1979), Análise de desempenho: relatório de análise. En: Painel sobre avaliação de desempenho. *Revista de Administração Pública*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Vol. 13, nº 1, jan/mar pp. 105-114.
- CHAMPY, J. (1995), *Reengenharia da Gerência, Gerenciando a mudança na reengenharia*. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- CHIAVENATO, I. (1985), *Administração, Teoria, Processo e Prática*. São Paulo, McGraw-Hill.
- CONNER, D.R. (1995), *Gerenciando na Velocidade da Mudança, como gerentes resilientes são bem sucedidos e prosperam onde outros fracassam*. Rio de Janeiro, Infobook.
- COUTO, L.C. (1966), *A Luta pelo Sistema de Mérito*. Petrópolis, Editora Vozes, RJ.
- DAMATTA, R. (1979), *Carnavais, Malandros e Heróis*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- DORE, R. (1970), The Future of Japan Meritocracy. *Bulletin, International House of Japan*, nº 26, pp. 30-50.
- _____. (1984), *Education in Tokugawa Japan*. Ann Arbor, The Athlone Press, Center for Japanese Studies. The University of Michigan.
- DUMONT, L. (1967), *Homo Hierarchicus*. Paris, Editions Tel.
- _____. (1977), *Homo Aequalis*. Paris, Gallimard.
- FRANÇA, B. (1993), *O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*. São Paulo, Editora Cortez.
- GIDDENS, A. (1991), *As consequências da Modernidade*. São Paulo, UNESP.

- GLUCK, C. (1985), Japan's Modern Myths: ideology in the Late Meiji Period. New Jersey, Ed. Princeton.
- HAYASHI, S. (1988), Culture and Management in Japan. Tokyo, Univ. of Tokyo Press.
- HOFSTEDE, G. (1980), Motivation, leadership and organization: do american theories apply abroad? Organization Dynamics, Ed. Amacom, pp. 42-63.
- ISHIKAWA, K. (1993), Controle de Qualidade Total. Rio de Janeiro, Editora Campus, Rio de Janeiro.
- KATZENBACH, J.R. y SMITH, D.K. (1993), A força e o Poder das Equipes. São Paulo, Makron Books.
- Japan Times (1996), Tokyo, marzo.
- JURAN et alli (1974), Quality Control Handbook. McGraw-Hill Book Company.
- LEGGE, K. (1995), Human Research Management. London, Macmillan Press.
- MALVEZZI, S. (1991), Habilidades e Avaliação de Executivos. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, 31(3): 83-91- jul/set.
- MANZ, C.C. y SIMS, H.P. (1992), Empresas sem Chefes! São Paulo, Makron Books, 1996.
- MARCH, R. Working for a Japanese Company: insights into the multicultural workplace. Tokyo, Kodansha International.
- MC EVOY, G. M. y BEATTY, R.W. (1989), Assesment centers and subordinates appraisals of managers: a seven-year examination of predictive validity. Personal Psychology, Houston, 42(1): 37-52, spring.
- MEDEIROS, J. (1966), Estudos de promoção e acesso. Rio de Janeiro, DASP, pp. 32 - 33.
- MERQUIOR, J.G. (1990), O Liberalismo antigo e moderno. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- OUCHI, W. (1981), Theory Z. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- PARKER, G.M. (1994), O Poder das Equipes. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- PASCALE, R. y ATHOS, A.G. (1981), The Art of Japanese Management, Simon & Schuster, New York.
- PIMENTEL, A.F. (1953), A Apuração do Merecimento no Serviço Federal Brasileiro. Revista do Serviço Público, ed. DASP, Vol. 4, nov., pp. 92 a 101.
- SANSOM, G.B. (1991), Japan, a short cultural history. London, Barrie & Jenkins.
- TOCQUEVILLE, A. (1945), Democracy in America. New York, Vintage.
- TOURAINÉ, A. (1994), Crítica da Modernidade, Petropolis, Editora Vozes.
- WAHRlich, B. (1979), Contribuição ao estudo da avaliação do desempenho. En: Painel sobre a avaliação de desempenho. Revista de Administração Pública vol. 13 nº 1, Fundação Getúlio Vargas jan./mar. pp. 105-114.

Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina

Ruth Felder y Andrea López

Introducción

La transferencia de los servicios públicos al sector privado llevada a cabo durante la primera etapa de la Reforma del Estado, iniciada en Argentina a partir de 1989, implicó modificaciones que trascienden los aspectos funcionales de su provisión para transformar los criterios que prevalecen en la prestación y en la propia definición de los receptores de los servicios, caracterizados en la actualidad como clientes. Al mismo tiempo, los cambios en el rol del Estado -que deja de ser empresario para convertirse en regulador- abren una importante discusión en torno a los objetivos fundamentales que justifican esta nueva forma de intervención estatal y su incidencia concreta sobre los diversos actores involucrados en el proceso de regulación.

A partir de una breve descripción de las condiciones imperantes tras el proceso de privatizaciones de los servicios públicos y de algunas de las problemáticas específicas que se advierten en el esquema regulatorio, el presente trabajo intenta poner a consideración las principales transformaciones en la relación Estado -usuarios. El abordaje de la experiencia argentina en materia de regulación y control de los servicios públicos plantea necesariamente el tratamiento de ciertas cuestiones de orden teórico que, a nuestro entender, todavía no están “cerradas”. En este sentido, destacamos como referencia orientadora de nuestro trabajo las siguientes preguntas:

- ¿ Continúa vigente la noción tradicional de servicio público?
- ¿ Cuáles son las capacidades y formas organizativas pertinentes para garantizar el funcionamiento eficaz de las agencias reguladoras?
- ¿ Es aceptable la representación de los usuarios en los organismos de control?

1. Algunas consideraciones acerca de las perspectivas del Estado mínimo

Los procesos de reforma estatal iniciados durante la década de los ´80 se centraron en reducir el tamaño del aparato estatal y en reordenar el gasto público a la par que se intentaba alcanzar la estabilidad económica. El punto de partida de estas tempranas estrategias de reestructuración fue la crítica al desmesurado crecimiento de la organización estatal que tenía como consecuencia la ineficiencia y el deterioro de la calidad de los servicios, unidos a un enorme costo financiero.

La desconfianza extrema en la acción estatal dio impulso a la opción de dejar actuar libremente a los agentes económicos (que serían, por definición, maximizadores racionales de utilidades) y minimizar la intervención estatal que, según sus detractores, inevitablemente distorsiona la asignación óptima de recursos e introduce ineficiencias o brinda oportunidades para la captura de rentas a los propios funcionarios estatales. A juicio de estas perspectivas, se debía limitar al máximo tanto la actividad política como la iniciativa estatal, la cual debía restringirse a la aplicación de políticas económicas globales que no interfiriesen en la asignación de recursos (Muñoz, 1996).

En principio, los economistas neoclásicos reconocen la existencia de situaciones en las que el mercado no es el asignador óptimo de recursos, ya sea por el carácter indivisible de los bienes, la presencia de externalidades o la condición de monopolio natural, que sólo pueden ser contestados mediante la actuación del Estado. Avanzando aún más, autores como Stiglitz (1989) asumen que las situaciones en las que el mercado falla no son la excepción sino la norma y, en consecuencia, la asignación eficiente de recursos requiere de una sostenida presencia estatal.

La gran incidencia de las fallas de mercado en la provisión de servicios públicos llevó a las perspectivas de *regulación económica* a postular mecanismos de intervención regulatoria del Estado, a efectos de garantizar la eficiencia económica de las actividades reguladas. El objetivo central de los instrumentos regulatorios es, desde este punto de vista, evitar que los operadores puedan apropiarse de

rentas derivadas de la situación de monopolio a través de tarifas excesivas que los usuarios necesariamente deberían pagar. Esta óptica involucra al Estado como regulador del funcionamiento del mercado de los servicios públicos priorizando criterios estrictamente tecnológicos. Allí donde existen límites de ese orden para la existencia de más de un proveedor, es necesaria su injerencia para que este proveedor actúe como si estuviera sometido a la competencia. En consecuencia, en caso de que las limitaciones tecnológicas pudieran ser superadas y fuera posible la entrada de competidores en el mercado, la regulación estatal iría tornándose innecesaria.

Los postulados subyacentes en este tipo de visiones merecen algunas aclaraciones. Si la regulación estatal está sólo orientada a suplir el “efecto disciplinador” que ejerce la competencia, se prioriza la cuestión instrumental por sobre los diferentes puntos de vista, intereses y criterios de los diferentes actores sociales y económicos involucrados en el proceso de regulación, quienes no necesariamente pueden ser satisfechos por la misma opción técnica, y no se atiende suficientemente a las asimetrías de información que pueden estar involucradas en los mercados, aunque sean competitivos. Pero un punto más crucial que la persistencia de imperfecciones en los mercados es el hecho de que la maximización de las preferencias a través de mecanismos de mercado sólo puede ser realizada por *clientes* que tienen acceso al mismo y que, en función de su capacidad de pago, pueden exigir servicios de calidad. Se soslaya el problema de la accesibilidad y se someten las tradicionales garantías de regularidad y continuidad de los servicios públicos esenciales a un único criterio: el de rentabilidad empresarial.

Trascendiendo los límites de la lógica mercantil, es posible situarse en un terreno político institucional para definir las opciones de acción estatal que se pueden ejercer mediante la política regulatoria. En este marco, se debe dirimir si la regulación sobre los servicios públicos privatizados -más allá de la existencia o no de *fallas de mercado*- responderá a criterios democráticos y de inclusión social. Esto supone que la organización de un acceso equitativo a las redes de servicios, la armonización entre los diferentes operadores y prestatarios, y el control de los precios y las normas técnicas de calidad deben ser objeto de reglamentación, a los fines de preservar el interés público por sobre cualquier interés particular (López, 1997).

Planteos de *regulación social*, marginados por gran parte de la literatura especializada, superan los criterios de orden tecnológico que -a juicio de la mayoría de los economistas- ameritan la intervención reguladora del Estado. Pensada en términos de protección de los derechos de ciudadanía, en tanto referente más inclusivo que las categorías de “usuario” y, sobre todo, de “consumidor”, la regulación social involucra al Estado como *orientador* de la oferta de bienes públicos. Fundamentalmente, se trata de adoptar entre los principios rectores de la reglamentación estatal la consideración de “valores de naturaleza no comercial”, la búsqueda de una redistribución de la riqueza “sobre la base de derechos sociales y consideraciones equitativas”, e incluso, “la reprobación moral de una actividad” (como la contaminación del ambiente) (Majone y La Spina, 1993) ¹.

Bajo esta perspectiva, las normas regulatorias deberían contemplar la posibilidad efectiva de garantizar a la población el acceso a los servicios, sin descuidar la reglamentación sobre un conjunto de aspectos como la protección ambiental, la seguridad de los productos, el derecho a la información o la participación ciudadana, que constituyen “efectos colaterales” o “características externas” desde el punto de vista de las actividades económicas (Majone y La Spina 1993). La regulación social pone en juego la dimensión de *lo público* y los compromisos colectivos en el marco de un debate en el que, hasta el momento, se ha priorizado la búsqueda de eficiencia de las ex-empresas públicas desentendiéndose de la obligación del Estado como garante de la equidad social. Esta modalidad regulatoria supone también el reconocimiento de las nuevas demandas de la ciudadanía, en términos de la ampliación del espacio político, y de la cristalización de un orden normativo en el que sean reconocidas, en relación con los servicios públicos, tanto las competencias técnicas como las competencias sociales (Roban, 1991).

No se quiere decir con esto que regulación económica y regulación social sean contradictorias sino que, por el contrario, sólo una visión integradora puede apuntar a la búsqueda de equilibrios adecuados entre el resguardo de la rentabilidad empresarial, la protección de los usuarios y la calidad de los

servicios (López, 1997).

Reforma del Estado y cambios en la gestión pública. Los usuarios en el nuevo esquema de prestación privada de servicios públicos

La construcción de nuevas instancias estatales con capacidad genuina para regular y controlar el accionar de los mercados de servicios públicos esenciales para el conjunto de la ciudadanía, plantea una serie de redefiniciones de las formas tradicionales de intervención estatal en el campo económico y, desde una óptica más abarcadora, de las modalidades de relación entre la administración pública y los administrados, propias de los esquemas “estadocéntricos”. Como ha sido resaltado por gran parte de la literatura, el sistema administrativo que acompañó a los procesos de ampliación del Estado se caracterizaba por su tendencia a la estandarización, la baja capacidad de recepción, aprendizaje y adaptación, y por una cultura político-administrativa cerrada a la diversidad de necesidades y a la interacción en los procesos de prestación (Brugué, Amorós y Gomà, 1994).

En contraposición a la lógica estadocéntrica, donde la toma de decisiones queda en manos de burocratas con alto grado de calificación técnica pero sin responsabilidad frente a los ciudadanos (Jenkins y Gray, 1994), perspectivas actuales de “*management público*” hacen hincapié en un nuevo tipo de relación con la administración. Desde este punto de vista y, para evitar que los usuarios de los servicios públicos queden relegados a un rol de “administrados pasivos”, adquiere relevancia su inclusión, y/o la de sus organizaciones y demás entidades de la sociedad civil, en los procesos de control de la gestión privada de los servicios públicos como una forma de generar mayor responsabilidad estatal frente al público (De Sario, J. y Langton, S. 1987).

Este *management público* tiene diferentes alcances según se le aborde desde la óptica del modelo “consumerista” o desde el modelo “ciudadano”. En el primer caso, sobre la base de la *orientación al cliente*, se privilegia la provisión de información y el conocimiento de la opinión de los receptores de los servicios públicos para mejorar la calidad de las prestaciones. A esta perspectiva se le critica su mimetismo con las iniciativas privadas en un terreno en el que los usuarios no cuentan con el poder de elección que caracteriza a las relaciones de mercado. En otro orden, al concebir a los usuarios como clientes individuales, sólo se abre espacio a su incidencia en temas micro relacionados con el punto de consumo, pero se mantiene vedada la capacidad de decidir sobre los objetivos públicos a conseguir. Partiendo de estas críticas, el modelo “ciudadano” reconoce la existencia de un interés colectivo, no equiparable a la suma de los intereses individuales, y postula procesos de gestión participativos en los que los ciudadanos, además de ser escuchados, participen en la resolución de sus propios problemas. Si bien ambas posturas acuerdan en el hecho de que la apertura de canales de participación dinamiza el ejercicio del control y otorga mayor confiabilidad a las decisiones administrativas, las diferencias de concepción dan lugar a distintas instancias de participación, formas de representación y grados de involucramiento de los usuarios en relación con los servicios públicos.

Brachet (1995) propone una clasificación de las actitudes de la administración respecto de la inclusión del punto de vista de los usuarios en los temas relativos a los servicios públicos. Organiza los posibles instrumentos en una escala jerárquica que parte de aquellas actitudes menos permeables a la participación de los usuarios y culmina con las que posibilitan una mayor inserción. Considera la provisión de información como la obligación básica de la administración para con los usuarios, seguida de la institucionalización de mecanismos de consulta, las formas de concertación y el *partenariat*.²

La **información**, difundida de manera centralizada y uniforme, se corresponde fundamentalmente con la necesidad de que los usuarios no desconozcan las normas, de modo tal de poder ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. La **consulta** se orienta a requerir la opinión de los usuarios por parte de los administradores, pero la administración no acepta compartir ningún aspecto de la decisión ni tampoco se compromete a tomar en cuenta las opiniones recibidas. La **concertación**, en cambio, se diferencia de la consulta desde el momento en que las decisiones tomadas tienen en cuenta los puntos de vista expresados por los usuarios. En esta instancia, la dinámica de la participación rompe con la

actitud unilateral de pura soberanía por parte de la administración, pero generalmente la iniciativa queda en manos de las respectivas organizaciones. El *partenariat* implica también una práctica de concertación, pero con cierto nivel de institucionalización, así como una estabilidad y reconocimiento mutuo de las partes. Para que funcione eficazmente deberá lograrse cierto consenso acerca de la naturaleza de las decisiones que serán compartidas y sobre el modo de integración de los usuarios o sus entidades representativas en los organismos públicos.

En tanto la provisión de información y la instrumentación de mecanismos de consulta pretenden incorporar un grado mínimo de participación de los usuarios, con un sentido más próximo al planteado por el modelo consumerista, la concertación y el *partenariat* se asumen como estilos de gestión articulados con el propósito de “hacer del usuario un ciudadano” (Brachet, 1995), no ya en los términos tradicionales de aplicación de la ley, sino a través de su inserción en los ámbitos de la administración para tomar parte en las decisiones sobre los servicios públicos.

Cabe resaltar que incluir la participación de los usuarios no es un ejercicio gratuito en términos de recursos humanos y organizativos, costes de tiempo y negociación. Cualquier intento en este sentido afronta problemas metodológicos, de recursos y políticos. Por ejemplo, la implicación de los usuarios puede acarrear pérdidas del control por parte de la administración (en tanto se cede una cuota de poder), o bien puede tener efectos disruptivos sobre el proceso administrativo, produciendo demoras y trabando la rápida resolución de controversias políticas. También se corre el riesgo de sobresimplificar las cuestiones técnicas, recurriendo a apelaciones demagógicas o “facilistas”.

Merecen especial atención los problemas de representatividad. Suele argumentarse que quienes asumen la defensa del público no son realmente responsables frente a quienes dicen representar (Gormley, 1983). Durante la década de los ‘80 las organizaciones privadas voluntarias de distinto tipo tuvieron un protagonismo creciente *vis à vis* el gobierno y las empresas con fines de lucro. En algunas situaciones, estas organizaciones pueden realizar actividades a menor costo con mejores resultados y con mayor participación popular que los gobiernos. Pero en otras situaciones es posible que promuevan su propio interés, desvinculado del interés más amplio de la comunidad, o que funcionen como reflejo del poder dominante de grupos particulares.

Para autores como Streeten (1992), si el Estado responde sólo a grupos de interés de este tipo, los resultados de su acción estarán determinados por el poder de estos grupos, lo que a su vez depende de su tamaño, tiempo de existencia, motivaciones y mecanismos de fortalecimiento de los mismos. Dado que además, en muchos casos, las instituciones de la sociedad civil tienen un funcionamiento “bastante antidemocrático”, persiste la necesidad de fortalecer a los grupos más débiles y relegados, frente a situaciones en las que puede existir no sólo una concentración del poder político, sino también del poder social.

De esta forma, la inclusión de la perspectiva de los usuarios o, en otros términos, la ruptura con el modelo burocrático tradicional, no es un proceso automático que esté exento de dificultades y controversias. En Argentina, al haberse dado rango constitucional al derecho a la participación de los usuarios en los organismos de control de los servicios públicos de gestión privada, se ha abierto un espacio propicio y -en cierta medida innovador- para implantar experiencias que apunten a desactivar la lógica estadocéntrica. Sin embargo, y tal como se pretende mostrar en este trabajo, la existencia de normativa que habilita la participación es una condición necesaria pero no suficiente para su concreción.

La falta de reglamentación de la disposición de la Constitución, sancionada en 1994, se suma a las resistencias de la burocracia estatal y de algunas empresas privatizadas, enfrentadas a un todavía débil movimiento de asociaciones de usuarios y consumidores, con recursos escasos y serias vacilaciones para asumirse como referentes organizativos de los usuarios.

Como paso previo al análisis de estas cuestiones, conviene realizar un breve análisis del proceso privatizador y del sistema de regulación en Argentina, que permita contextualizar las principales transformaciones en materia de provisión y control de los servicios públicos.

2. Privatización y regulación de los servicios públicos en Argentina

La ley 23.696 de Reforma del Estado, sancionada en 1989, destacaba “la carencia de recursos” y el notorio deterioro de las empresas públicas “mal administradas”, con “cuadros económico-financieros graves”, “déficits acumulados y crecientes” y “servicios ineficientes”. Al amparo de este diagnóstico, se abrió paso a un vertiginoso proceso de privatización de casi todas las empresas de propiedad del Estado nacional. En menos de cinco años se privatizaron todos los servicios domiciliarios: telefonía, electricidad, gas natural, agua corriente y cloacas, entre un conjunto más amplio de servicios y empresas productivas.

En las redes de servicios públicos domiciliarios la privatización mantuvo el carácter monopólico, en algunos casos por tratarse de actividades que tienen características de monopolio natural³, y en otros -en los que sería técnicamente posible el funcionamiento competitivo del sector-, porque se priorizaron otros objetivos por sobre la introducción de competencia⁴. A su vez, la modalidad elegida para llevar a cabo la reestructuración empresarial mantuvo situaciones de monopolio regional, especialmente en los mercados minoristas. En el caso de la provisión de gas, el territorio nacional se dividió en ocho regiones que se repartieron entre otras tantas empresas que controlan el mercado minorista, con licencias que les garantizan la prestación del servicio de manera exclusiva durante 35 años. Tres empresas distribuidoras de electricidad poseen la exclusividad zonal para prestar el servicio por 95 años en la Capital Federal y 31 partidos de la Provincia de Buenos Aires, y abastecen el 36% de la demanda de energía, lo que representa una población de casi 12 millones de habitantes. Un solo consorcio tiene a su cargo, durante 30 años, la provisión de agua potable y desagües cloacales en el ámbito de la Capital Federal y 13 partidos del Gran Buenos Aires, que sirve a 8.600.000 personas. Para la provisión del servicio de telefonía básica, se otorgaron dos licencias para brindar el servicio de manera exclusiva en cada una de las regiones en las que se dividió el país por los primeros siete años, con opción a prorrogar la reserva legal de mercado durante tres años más, a condición de que se cumpliera con un conjunto de metas de servicio. El cumplimiento “razonable”⁵ de estas metas determinó que la prórroga se redujera a dos años. A principios de 1998 se definió un proceso de apertura, mediante el cual se sumaron dos nuevas licenciatarias a las ya existentes.⁶ Las cuatro empresas podrán prestar el servicio en cualquier punto del país a partir de diciembre de 1999.

La literatura especializada señala la conveniencia de sancionar los esquemas regulatorios previamente a la privatización de las empresas, situación que en Argentina no se verificó en todos los casos. El marco que regula el servicio telefónico se sancionó cuando ya se había iniciado la operación privada (Decreto 1185/90), de igual modo que en el caso de los servicios ferroviarios de larga distancia (Decreto 2339/92)⁷. En los servicios restantes la transferencia a la gestión privada se concretó previa definición de los marcos regulatorios correspondientes, aunque sólo en los casos del servicio de gas y de electricidad se sancionaron mediante leyes (24.076/92 y 24.065/92, respectivamente), en tanto que para el servicio de agua potable y desagües cloacales rige el Decreto 999/92 y para el transporte urbano de pasajeros por ferrocarril, el Decreto 1143/91. El desajuste temporal entre el traspaso de los servicios, la creación de los marcos regulatorios y la puesta en funcionamiento de los entes respectivos constituyó un temprano condicionante del régimen regulatorio que se iría configurando. En ausencia de marcos regulatorios previos, los contratos con los nuevos prestadores privados fijaron pautas que, en muchos casos, entran en contradicción con la reglamentación posteriormente sancionada.

Otra de las recomendaciones provenientes de la experiencia internacional es la claridad de la normativa, ya que cuanto menor es la incertidumbre respecto de los derechos y obligaciones de cada parte, menor será el margen de negociación en torno de las condiciones de prestación, lo cual tiende a minimizar el impacto de las asimetrías de poder y, de este modo, a incrementar la efectividad de la regulación.

Sin embargo, una característica bastante generalizada en los esquemas normativos vigentes es la ambigüedad con la que se plantean las exigencias. La imprecisión en relación con los derechos y obligaciones de empresas y usuarios da lugar a una cuota considerable de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de la normativa. Un ejemplo de esto es el reconocimiento formal del carácter de servicio públi-

co de las actividades privatizadas, que resguardaría la regularidad, continuidad y accesibilidad de las prestaciones, pero que es relativizado por disposiciones específicas que sujetan la extensión del servicio a criterios de rentabilidad empresarial⁸.

En sentido similar, los vacíos e imprecisiones normativos en materia de protección de la calidad de los servicios constituyen limitaciones al resguardo de los usuarios. Muchas de las disposiciones relacionadas con la calidad del servicio comercial están formuladas de manera tal que dan lugar a interpretaciones diversas. Son ejemplos el establecimiento de “*intervalos razonables*” para la verificación técnica de los medidores de gas, sin más especificación sobre los plazos, o la obligación de la distribuidora de hacer todo lo “*razonablemente posible*” para suministrar un servicio regular e ininterrumpido, y en casos de necesidad para restringir el servicio, proporcionar “*el mayor aviso posible*” o “*atender prontamente*” las denuncias de escapes de gas. En el mismo sentido, se puede mencionar que los usuarios de los servicios de electricidad poseen el derecho a recibir la debida atención de sus reclamos y quejas que deberán solucionarse “*rápidamente*”. Un caso extremo es el de los servicios ferroviarios y de subterráneos, donde directamente no se sancionó un reglamento de servicio con el detalle de los derechos de los usuarios y los mecanismos de protección de los mismos.

La reglamentación todavía es más laxa en términos de regulación social. Cabe mencionar, por ejemplo, que el régimen de subsidios tarifarios abarca a un sector minoritario de la población con menores recursos y que el otorgamiento de facilidades de pago para los usuarios morosos depende de la política comercial de las empresas y no está sujeta a ninguna normativa regulatoria. Esta última cuestión no es un tema aleatorio si se toma en cuenta que las empresas están autorizadas a cortar los servicios impagos sin que las normas, como sucede por ejemplo en Gran Bretaña, obliguen a los prestadores a diferenciar entre los usuarios que deliberadamente postergan su pago y aquellos que enfrentan dificultades económicas reales.

Entre otros problemas, el valor adjudicado al cargo de infraestructura de la red domiciliaria del servicio de agua potable resulta del todo incongruente con la posibilidad de responder a un objetivo social básico, como es el acceso universal al servicio.⁹ En este caso, la salida convalidada por la renegociación contractual (reajuste tarifario en concepto de Servicio Universal) hizo recaer el peso de la extensión del servicio en los usuarios, evitando así que el operador asumiera algún tipo de riesgo empresarial y deslindando al Estado del aporte de recursos para solventar políticas de inclusión social. En sentido similar, la imposibilidad de responder a las previsiones de demanda en el caso de los ferrocarriles y subterráneos con la red actual, se “resolvería” mediante inminentes aumentos tarifarios superiores al 70%, que convertirán a los pasajeros en financistas de las inversiones empresarias por los próximos años.

Por otra parte, las normas regulatorias no siempre guardan relación con otra legislación que se refiera al tema. Tal es el caso de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, que establece criterios más favorables para los usuarios que los propios marcos regulatorios en temas tales como los máximos recargos aplicables por pagos fuera de término, los plazos para la resolución de reclamos y para la recepción de facturas o el pago de indemnizaciones a los usuarios por reclamos de importes incorrectos o facturas ya abonadas. Esta Ley se aplica sólo supletoriamente al caso de los servicios públicos, pese a que contiene un capítulo específicamente dedicado a la materia.

Una situación análoga se produce con la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia, cuyo objetivo es garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y evitar actos que lesionen la competencia o constituyan abuso de posición dominante en el mercado. Si bien, en general, los servicios públicos de gestión privada presentan condiciones de monopolio natural, y en otros casos se han mantenido importantes reservas de mercado, la propia Dirección de Defensa de la Competencia, en sus dictámenes, no ha considerado como válida la aplicación de esta Ley porque corresponde el uso de las disposiciones contenidas en la respectiva normativa regulatoria.

La garantía de la “seguridad jurídica” y el respeto de las reglas de juego iniciales han sido el argumento al que han apelado recurrentemente la mayoría de los operadores privados para desconocer las

disposiciones legales que pudieran resultarles más desfavorables que los contratos y los marcos regulatorios, aunque éstos tengan menor status legal. Se puede mencionar el caso de las empresas distribuidoras de electricidad, las cuales, en el tema de los recargos a aplicar por facturas impagas, condicionaron su adecuación a los términos de la Ley de Defensa del Consumidor¹⁰.

Podría aseverarse que en Argentina, el apuro por transferir los servicios al sector privado y por salir de la crisis hiperinflacionaria, determinaron un orden de prioridades en el cual la regulación no ocupaba un lugar demasiado destacado. Y, en cierta forma, la mayoría de los problemas actuales derivan de la consagración de un diseño coyuntural, pero que debe regir el funcionamiento de los servicios a largo plazo. El apego a estas condiciones iniciales es contradictorio con las sugerencias de autores como Martín (1996), quien plantea que no es posible prever todas las situaciones posibles en la normativa y que, en consecuencia, ésta debe ser lo suficientemente flexible para poder adaptarse a los cambios contextuales. La seguridad jurídica queda a resguardo no tanto por la rigidez de las regulaciones, sino más bien por la existencia de pautas claras y transparentes para la discusión y redefinición de los contratos y de los criterios regulatorios vigentes.

No obstante, la reciente revisión del contrato con la empresa Aguas Argentinas es demostrativa de la aceptación de los operadores de llevar adelante modificaciones contractuales cuando éstas permiten una reestructuración de la ecuación económico-financiera que les resulte favorable. Cabe destacar que la renegociación garantizó, además de un 90% de aumento en las tarifas¹¹, el diferimiento de inversiones y la reprogramación de obras, incrementando las ganancias futuras del concesionario a costa de la disminución de la población que debería ser cubierta por el servicio de agua y cloacas durante el primer quinquenio. En el transporte ferroviario de pasajeros la reformulación general de los contratos también permitirá importantísimos incrementos tarifarios, la extensión de los plazos de concesión de los servicios y la intensificación de las inversiones en explotaciones comerciales colaterales en detrimento de aquéllas destinadas a mejorar la calidad de los servicios.

Los nuevos entes de control

Los organismos actualmente a cargo del control de los servicios son el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). En la mayoría de los casos, estos organismos fueron creados en ocasión de la sanción del marco regulatorio de la actividad. Consecuentemente, a excepción del ENRE y del ENARGAS, que surgen de una ley, la creación del resto de los organismos se hizo por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, lo que sujeta su accionar a una voluntad jurídica más fácilmente modificable (Thury Cornejo, 1995).

El requisito de *autonomía* de los organismos de regulación se justifica en el hecho de que las decisiones tecnológicas en materia de servicios públicos condicionarán por muchos años la oferta del servicio; en el orden económico-empresarial, las inversiones exigen un marco jurídico y fiscal estable. Estos factores, cuyas consecuencias se proyectan más allá de la duración normal de un gobierno, exigen una cierta continuidad en los equipos técnicos y en la autoridad político administrativa que desarrollan las tareas de regulación, y son la justificación de la creación de organismos autónomos e independientes de las fuerzas políticas y de sus intereses de corto plazo (Ariño Ortiz, 1995).

Si bien todos los organismos son formalmente autárquicos, la falta de independencia respecto del Poder Ejecutivo ha sido uno de los puntos más sensibles de su accionar. Una de las manifestaciones más gráficas en este sentido fue la intervención de la ex Comisión Nacional de Telecomunicaciones, que se produjo en 1992 como resultado de desavenencias de su directorio con los lineamientos políticos para el sector. Asimismo, algunas de las decisiones más trascendentes en materia de servicios públicos, entre las que se pueden mencionar las renegociaciones de los contratos de concesión de ferrocarriles y de agua potable, fueron tomadas sin participación de los organismos de regulación del sector.

La sujeción a coyunturas políticas es sólo uno de los riesgos a que están expuestos los organis-

mos reguladores. La contracara de este problema es el fenómeno de la *captura*, que alude a la posibilidad de las empresas reguladas de influenciar las decisiones regulatorias en razón de su capacidad organizativa y de la disparidad de recursos que poseen en relación con los usuarios y con los propios reguladores. La dependencia económica de los organismos, financiados en la mayoría de los casos con recursos provenientes de las empresas reguladas¹², sumada a la ausencia de una participación institucionalizada de los usuarios que se constituya como contrapeso, configura una situación de sobrerrepresentación empresaria en estas instancias de control.

Suele argumentarse que el carácter de “jueces administrativos” atribuido a los entes reguladores inhibe la posibilidad de que exista representación de los usuarios en sus directorios, ya que así se estaría formalizando un desequilibrio para con el sector empresario. Cabe señalar, en este sentido, que la sobrerrepresentación empresaria se produce fundamentalmente a través del contacto casi cotidiano entre los prestadores y los reguladores. Esta situación, y la disponibilidad de recursos antes señalada, posibilita una mayor capacidad de presión, independientemente de su presencia formal en los organismos. Pero más allá de esta aclaración, consideramos que el problema central es la contradicción que existe entre las funciones de juez y de defensor de los derechos de los usuarios que poseen los organismos de control, en tanto no es posible constituirse como una instancia de “mediación” y, a la vez, proteger los intereses de una de las partes.

Dicha cuestión excede el mero plano de la reflexión teórica si se toma en cuenta que, en la práctica, el “vacío de representación” de los usuarios en los entes reguladores comienza a ser cubierto por otras oficinas públicas, entre ellas el Defensor del Pueblo de la Nación¹³ y, en menor grado, la Dirección de Defensa del Consumidor¹⁴. El protagonismo adquirido por la Defensoría del Pueblo de la Nación en un conjunto de conflictos en torno de los servicios públicos podría interpretarse como un desplazamiento de las funciones de protección de los usuarios al ámbito de esa institución. Sin embargo, las atribuciones legales de estos organismos en materia de control de servicios públicos son reducidas y no resuelven ciertas cuestiones clave: la tutela de los derechos de la población no supone el ejercicio de la representación de sus intereses específicos en tanto usuarios de servicios públicos.

En general, al evaluar la actuación de los entes reguladores se ha puesto mayor énfasis en apuntar los déficit de “competencias técnicas” como condicionantes para la efectiva implementación de sus potestades de contralor. Si bien no es posible eludir el efecto de estos déficit a la hora de alcanzar los objetivos de política dispuestos¹⁵, merece también destacarse que la ausencia de participación de los usuarios en el control de los servicios privatizados afecta a las necesarias “competencias sociales” que debieran estar involucradas en este proceso. Incorporar la “contraloría social” a las cuestiones de orden técnico implica una revisión de la propia concepción de la institucionalidad regulatoria, en la medida en que se admite que la responsabilidad de exigencia de cuentas a los prestadores de los servicios no puede recaer exclusivamente en el Estado y que los propios receptores deben tener incidencia en el control (Cunill Grau, 1995).

En Argentina, la Constitución reformada en 1994 garantiza la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores en los organismos de control. Esta disposición supone un significativo avance para revertir la condición de “administrados pasivos” que tradicionalmente tuvieron los usuarios de servicios públicos. Pero como veremos a continuación, salvo en un caso, los entes reguladores no han implementado medidas para incluir esta representación. Hasta el momento sólo se han desarrollado canales limitados de expresión de los usuarios, como son los sondeos de opinión y las audiencias públicas, con grados de desarrollo bastante disímiles entre sí y según los servicios públicos de que se trate.

Tomando como base la escala propuesta por Brachet (1995), se analiza, en primer término, la puesta en práctica de aquellos mecanismos que implican un menor grado de involucramiento de los usuarios o sus representantes en la toma de decisiones públicas. En segundo lugar, se aborda el tema de la inclusión de las asociaciones de usuarios y consumidores en los entes reguladores, en la medida en que su efectiva incorporación podría dar lugar a formas de *partenariat*, garantizando así un mayor compromiso de la administración respecto de la participación de los usuarios en el control de los servi-

cios públicos.

3. Mecanismos de participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados **Los sondeos de opinión y las Audiencias Públicas**

La única iniciativa de formalización de un nivel básico de participación de los usuarios en el control de los servicios, como es el sondeo de opinión de los usuarios por parte de la administración, se desarrolló en el caso del servicio telefónico. La CNC elaboró un proyecto de Reglamento de Estudio y Análisis de Opinión Pública (REAOP)¹⁶, que fija pautas de análisis de la opinión de los usuarios y permite recabar información sobre el uso de las líneas telefónicas y el funcionamiento de diversos aspectos del servicio.¹⁷

Pese a que los resultados de estos sondeos no obligan a modificar los estándares de servicios que pudieran resultar cuestionados, las empresas telefónicas mostraron una fuerte oposición a aceptar que las encuestas pudieran servir de base para la elaboración de un índice de calidad de los servicios. Telefónica de Argentina entiende que “no existe correlación necesaria entre la adecuada tutela de los derechos de la clientela y los usuarios y la implementación de un sistema como el que se propone”, e interpuso un recurso de amparo contra la obligación de cumplir con este procedimiento.¹⁸ Por su parte, Telecom sostiene que los estudios de opinión no deben constituir un mecanismo paralelo de evaluación de las metas y, en coincidencia con Telefónica, manifiesta serias reticencias a la posibilidad de difusión de los resultados.¹⁹

Frente a la negativa de las empresas para concretar este tipo de sondeos, la CNC alega la imposibilidad de tomar una resolución definitiva hasta tanto se expida la justicia. En principio, no descarta la posibilidad de efectuar mediciones propias sobre la base de los criterios definidos en el REAOP. Pero aun cuando el ente tome a su cargo esta iniciativa, las controversias expuestas ponen de manifiesto la falta de disposición empresarial para aceptar la participación estrictamente consultiva de los usuarios en el control de las condiciones de prestación de los servicios.

El resto de los entes no ha instrumentado mecanismos sistemáticos de consulta para conocer la opinión de los usuarios acerca de la calidad de los servicios que reciben. El ETOSS y el ENARGAS llevaron a cabo encuestas a los efectos de evaluar su imagen institucional, en las que tangencialmente indagaban la opinión de los usuarios respecto de algunas condiciones de los distintos servicios (comprensión de las facturas, recepción en término, presencia de errores, etc.). En ambos organismos, la posibilidad de recurrir en forma periódica a este tipo de mecanismo no está del todo consensuada por considerar como efectivos y suficientes los relevamientos efectuados por las prestadoras de servicios. Pero si bien las empresas realizan sondeos de opinión por su propia iniciativa, éstos no están sujetos a ninguna reglamentación que garantice la validez de los datos obtenidos, en términos de representación de las distintas categorías de usuarios, áreas geográficas de cobertura y tipo de servicios ofrecidos.

Otro de los canales implementados para la participación de los usuarios es el mecanismo de *Audiencia Pública*, que hace posible que los diversos actores involucrados en el proceso de regulación expongan sus puntos de vista y, de esta manera, aporten información relevante para la toma de decisiones. Las Audiencias operan exclusivamente como instancias de consulta, ya que no se prevé que las posturas y recomendaciones que surjan de las mismas impliquen algún tipo de compromiso para los reguladores ni que puedan funcionar como espacios de concertación con los usuarios.

En todos los casos, la convocatoria a las Audiencias es facultad del ente regulador y la conducción de las mismas está a cargo del directorio respectivo. Las cuestiones que obligan a la convocatoria de una Audiencia han sido precisadas en los reglamentos elaborados por el ENRE, el ENARGAS y la CNC²⁰, mientras que en el caso del ETOSS los temas a tratar son los que “el ente establezca”.

En el ENRE, el ENARGAS y el ETOSS existe la figura del “defensor del usuario”, y en la CNC, la del “defensor de los clientes”, que brindan asistencia legal y técnica a los usuarios durante el desarrollo de las Audiencias. En principio, cabe encuadrar a estas figuras como agentes de los organismos, designados por los directorios de los entes sin injerencia alguna de los usuarios y/o sus organizaciones

representativas, y vinculados -como tales- a sus mandatos institucionales más que a las demandas específicas de los destinatarios de los servicios. En este sentido, las asociaciones de usuarios coinciden en señalar que la intervención de estos funcionarios no llega a subsanar los problemas de la regulación, que se ponen de manifiesto en la instrumentación de las Audiencias: notorias asimetrías de información y desigualdad de recursos técnicos entre las partes, que derivan en una virtual sobrerrepresentación de los intereses empresariales.

La incorporación de los usuarios en los entes reguladores

Como mencionáramos anteriormente, la mayoría de los entes reguladores aún no ha creado los canales institucionales necesarios para hacer efectiva la disposición constitucional que incorpora a las asociaciones de usuarios en estos organismos. El único caso en que se ha reconocido formalmente la representación de los usuarios es el del ETOSS, ya que el marco regulatorio, sancionado con anterioridad a la reforma de la Constitución, previó la creación de una “Comisión Asesora ad Honorem”.²¹

La función de esa Comisión es asistir al cuerpo directivo en temas relacionados con la concesión del servicio, proponer metodologías de control y participar, a pedido del ente, en cuestiones que se susciten entre usuarios y concesionaria. Dado que sus propuestas no tienen carácter vinculante ni generan obligaciones para el directorio del ente, esta instancia se corresponde con la instrumentación de un mecanismo de consulta. En la práctica, su funcionamiento se limitó a una única convocatoria para la discusión de la propuesta de “Reglamento del Usuario”, presentado por la empresa Aguas Argentinas en 1993²². Es de destacar que no tuvo participación alguna en la reciente renegociación global del contrato de concesión que se llevó a cabo con la empresa.

En el siguiente cuadro puede observarse que las opiniones respecto de la posibilidad de viabilizar la participación de los usuarios difieren según los entes. Sin embargo, en todos los organismos existe una mayor predisposición a mantener conversaciones con las distintas entidades para la resolución de situaciones específicas o para que participen en las actividades académicas o de difusión que eventualmente organizan.

ENTE	Postura respecto de la participación
ENRE	No objetan la participación de los usuarios. No obstante, no se han creado canales para su concreción.
ENARGAS	Consideran innecesaria la formalización de la representación de los usuarios en el directorio del Ente. Expresan que “lo importante es el contacto”.
ETOSS	Formalmente existe una Comisión Asesora, de la que participa una asociación de usuarios. No está funcionando. Rechazan la inclusión de otras asociaciones de usuarios
CNC	Mantienen contacto con ADELCO, pero consideran que no es necesario formalizar la representación de los usuarios, ya que es la propia CNC quien hace la defensa del cliente.

Como ha quedado planteado, la ausencia de una interacción más institucionalizada entre los entes reguladores y las entidades representativas de los usuarios de servicios públicos deriva en la actuación concreta de otras dependencias públicas, como el Defensor del Pueblo y la Dirección de Defensa del Consumidor. Al mismo tiempo, desde la sociedad civil son las propias organizaciones de usuarios y consumidores las que a partir del proceso de privatizaciones han asumido el rol de “mediadoras”, llevando adelante un conjunto de tareas de competencia específica de los organismos de regulación.²³ Sin embargo, el reconocimiento de estas asociaciones por los entes se remite fundamentalmente a un caso específico - la asociación Acción del Consumidor (ADELCO)- que, a diferencia de la mayoría de las entidades, plantea cierta renuencia a implementar la participación de los usuarios en estos organismos.

4. Las organizaciones de usuarios y consumidores en Argentina

A excepción de ADELCO, cuyo origen data de 1980, la mayoría de las asociaciones de usuarios y consumidores²⁴ surgieron entre 1994 y 1996, ligadas a iniciativas de dirigentes políticos que, tras las privatizaciones, asumieron la atención de reclamos de los usuarios de servicios públicos.

La conducción de estas entidades está fundamentalmente en manos de profesionales (en general abogados y economistas) y se centran en tareas de asesoramiento y atención de usuarios y consumidores, además de realizar cursos, seminarios y estudios específicos sobre los servicios públicos. Participan en ellas un limitado número de socios y, por el momento, tienden a oficiar de “intermediarias” entre los usuarios, las empresas y la administración pública, más que a constituirse en una referencia para la organización de los usuarios. Reconocen limitaciones en la política de difusión institucional hacia sectores más amplios de los usuarios, especialmente de aquellos grupos que poseen menos experiencia organizativa como para ejercer sus reclamos, aunque atribuyen este déficit a la falta de recursos económicos y, en la mayoría de los casos, a un financiamiento estatal insuficiente.²⁵

La relación de estas organizaciones con los entes reguladores depende exclusivamente de sus propias iniciativas de acercar propuestas o de participar en temas relativos a los servicios. La mayoría de ellas mantiene contactos tendientes a resolver problemas puntuales. ADELCO es la única que ha participado formalmente en algunas instancias de consulta y decisión de estos organismos²⁶, además de haber sido convocada por el ENARGAS a charlas, seminarios y talleres orientados a revisar las normas de calidad del servicio.

Todas las asociaciones de usuarios entrevistadas coinciden en identificar la ausencia de controles efectivos por parte de los entes reguladores como un punto crítico de la gestión privada de los servicios públicos. Las opiniones son menos uniformes al analizar los esquemas normativos vigentes y se vuelven claramente encontradas en la evaluación de los instrumentos de participación de los usuarios en los organismos de control. Cruzada Cívica se opone a la inclusión de los usuarios en los directorios de los entes, aduciendo que la representación de una de las partes obligaría a la inclusión de la otra parte. Sin compartir esta concepción, ADELCO señala que la insuficiente experiencia técnica de los representantes de los usuarios limita su capacidad para formar parte de los directorios.²⁷

En sentido contrario, tanto CODELCO como ADECUA, la Unión de Usuarios y Consumidores y Consumidores Argentinos reclaman la incorporación de un representante de los usuarios en los directorios de los entes reguladores. Si bien reconocen que esta participación por sí sola no garantiza el resguardo de sus intereses ni implica un cambio total en los entes, “es un primer paso”. También tienen en cuenta la necesidad de que los representantes tengan perfiles profesionales adecuados, aunque para la Unión de Usuarios y Consumidores no debe perderse de vista el “carácter militante” de las organizaciones.

A la hora de definir las competencias y mandatos específicos que debería tener este representante, así como los mecanismos de selección y de rendición de cuentas de sus acciones, la mayoría de las asociaciones remite a distintas propuestas legislativas presentadas tanto por integrantes de la bancada oficialista como de la oposición, cuya aprobación aún está pendiente.

El rasgo distintivo de las propuestas relevadas es el carácter otorgado a la participación, sea que se considere en términos estrictamente consultivos o se plantee en los cuerpos directivos de los entes de control.

5. Proyectos de reglamentación de la participación de los usuarios en los organismos de control

Gran parte de estas iniciativas resalta, en sus fundamentos, la actual sujeción de los entes reguladores a los mandatos del Poder Ejecutivo, la ausencia de controles efectivos sobre las empresas prestadoras y la desprotección de los usuarios. En consecuencia, tienden a lograr mayor incidencia del Poder Legislativo en el “control de los controladores”, así como a reforzar la posición de los usuarios frente a las actuaciones de las nuevas prestadoras privadas de servicios públicos, reglamentando el derecho de participación de las asociaciones en los organismos de control.

Sobre la base del supuesto de que la regulación y el control son tareas indelegables del Estado, dos de los proyectos presentados por legisladores de la bancada oficialista proponen la creación de comisiones integradas por las asociaciones de usuarios, que funcionen como instancias consultivas y opinen ante la toma de decisiones de gran impacto social, aunque sus recomendaciones no serían de carácter vinculante. No obstante reconocer la existencia de disparidad entre las empresas y los usuarios, argumentan que la participación directa de estos últimos en tareas de control de los servicios “*estaría consagrando un desequilibrio de oportunidades entre diversos intereses y un acto de desigualdad respecto de los concesionarios*”.

En contraposición con las anteriores, la mayor parte de las iniciativas presentadas desde el oficialismo y la oposición pretende ampliar los márgenes de la participación de los usuarios, incluyendo a representantes de las asociaciones en los directorios de los entes reguladores. Las diferencias giran en torno al número de representantes (uno o más directores), y los mecanismos para su selección, ya sea a propuesta de las federaciones y confederaciones de asociaciones de usuarios y consumidores, de un “comité de asociaciones de usuarios”, o de las propias asociaciones.

A diferencia de los proyectos hasta ahora mencionados, una propuesta presentada por un grupo de diputados justicialistas crea una instancia de participación de dos representantes de las asociaciones de usuarios, que no se ubica en el ámbito institucional de los entes reguladores sino en la “Comisión Nacional Fiscalizadora y Coordinadora de la Regulación”, dependiente del Congreso. La Comisión tendría a su cargo la supervisión, fiscalización, control y coordinación de los entes y organismos reguladores de los servicios y las actividades privatizadas o privadas que requieran regulación.²⁸ Sugieren también la creación de estructuras consultivas en las que puedan integrarse todas las asociaciones de consumidores y usuarios, aunque no especifican la modalidad de implementación.

Conclusiones

A modo de simple ejemplificación, se ha puesto énfasis en observar algunas de las cuestiones problemáticas presentes en las normativas para la regulación de los distintos servicios públicos, aunque, más allá de las cuestiones sectoriales concretas, el problema principal deriva de las inconsistencias del régimen vigente, que se circunscribe casi únicamente a aspectos técnicos y tarifarios de los servicios y que no llega a constituirse como una *política general de regulación*. Desde nuestra perspectiva, definir una política general de regulación implica, en primer lugar, fortalecer la obligación estatal de preservación del carácter público de los servicios esenciales, independientemente de las condiciones del mercado en el que operan. Dicha cuestión trasciende el objetivo de aportar los incentivos apropiados que permitan garantizar el *óptimo de eficiencia* en el funcionamiento del mercado, para contemplar específicamente el aspecto de la *ciudadanía*: el acceso a estos servicios básicos es un *derecho ciudadano* y, como tal, se trata de resguardar no sólo los intereses de los *clientes* o *consumidores* sino de integrar a los sectores socioeconómicos que estas categorías excluyen.

De esta forma, es posible incorporar a la dimensión técnica, la dimensión política subyacente en la cuestión de la regulación: antes que en los problemas instrumentales, se trata de pensar en los fines a los que el Estado Regulador deberá propender, entendiendo, como Muñoz (1996), que uno de los propósitos centrales será la construcción de una *nueva institucionalidad*. Pero construir una *nueva institucionalidad* implica también, desde nuestra óptica, replantear las responsabilidades del Estado no sólo como garante de la transparencia de las decisiones privadas sino como soporte excluyente de la equidad social. En este sentido, la “razonabilidad” de las ganancias de los operadores privados, así como de los costos, precios, tarifas y planes de expansión de los servicios públicos, depende tanto de la imposición de reglas de juego claras como de la *voluntad política para articular una nueva coalición de beneficiarios de la Reforma del Estado*.

El renovado compromiso estatal para con la sociedad remite indefectiblemente al tema de quiénes y cómo participan en la toma de decisiones públicas. A partir de los casos analizados, puede afirmarse que, en Argentina, las iniciativas concretas asumidas desde el Estado para garantizar la participación de

los usuarios en el control de los servicios públicos poseen un carácter embrionario. En principio, el significativo avance registrado en este terreno, al reafirmarse constitucionalmente el derecho a la participación, no ha derivado en prácticas sistemáticas y del todo institucionalizadas en los organismos de control. Tal situación restringe la posibilidad efectiva de creación de oportunidades a la participación que, como señala Cunill Grau (1997, p.300), “remite en primera instancia a la necesidad de una institucionalidad de representación social que habilite el despliegue de los principios de la igualdad, del pluralismo y de la deliberación”.

Un primer aspecto a resaltar es la imprecisión de la normativa que, al disponer la “necesaria participación”, deja lugar a interpretaciones diversas, tal como ha quedado expuesto en la diversidad de proyectos legislativos analizados. De hecho, ponen en juego diferentes niveles de compromiso aquellas propuestas que sustentan la creación de ámbitos de información o de consulta no vinculantes, donde no se opera una ruptura con la soberanía unilateral de la administración, y aquellas que incluyen a las asociaciones de usuarios en las instancias de decisión de los entes reguladores, garantizando formas de relación entre la administración pública y los usuarios de servicios públicos que impondrían la lógica de la concertación como estilo de gestión.

Por otra parte, la ausencia de reglamentación de la disposición constitucional ha implicado, en la práctica, que la participación de las asociaciones de usuarios quedase limitada a un carácter meramente consultivo e informal. El mayor nivel de formalización alcanzado en la interacción entre los entes reguladores y los usuarios lo representan las Audiencias Públicas. Pero el carácter no vinculante de las opiniones allí vertidas, la decisión de convocatoria arbitrada por los entes y la falta de uniformidad respecto de aquellas cuestiones que ameritan ser tratadas en este ámbito, coartan la posibilidad de constituir las instancias de concertación. Las formas de sistematizar un nivel básico de participación, como son los sondeos de opinión, tienen un desarrollo aún más incipiente que las Audiencias y sólo alcanzan aspectos de la “microgestión” de los servicios.

Si bien el nivel de aceptación de la participación de los usuarios en aspectos vinculados con el “punto del consumo” o con los objetivos de política pública -según lo sugieren el “consumerismo” y el “modelo ciudadano”, respectivamente- es en general limitado, se puede advertir una mayor disposición de los entes reguladores a admitir formas de participación de tipo consultivo y reclamatorio más cercanas al primer modelo.

Probablemente, la consolidación de instancias de participación de carácter decisorio y ampliado dependerá en buena medida de la efectiva capacidad de presión de las asociaciones de usuarios, las que no demuestran una postura uniforme en torno al sentido de la participación. Actualmente las entidades relevadas concentran sus esfuerzos en la atención de reclamos de los usuarios, trasladando al ámbito de la asociación una tarea propia de la administración. En este marco, no parece clara la voluntad de trascender su accionar como prestadoras de servicios para constituirse en una forma genuina de organización de los usuarios.

Por otra parte, si bien se autodefinen como representantes de los usuarios, no se observa una preocupación sostenida por llegar a sectores más vastos de la población -lo que puede estar ligado a la falta de recursos- y, fundamentalmente, por ampliar la participación dentro de las propias entidades. Hasta el momento, estas asociaciones se limitan a actuar como mediadoras entre los usuarios, las empresas y la administración pública, sin plantearse la cuestión de su representatividad como un tema problemático. En este esquema, los usuarios con menores capacidades de hacer visibles sus necesidades y plantear sus reclamos con expectativas de ser escuchados, quedan muy débilmente representados, en contraposición con aquellos sectores dotados de mayores recursos organizativos.

En el ámbito legislativo, donde la cuestión de la participación de los usuarios en el control de los servicios públicos de gestión privada aparece como preocupación tanto en el oficialismo como en la oposición, las posiciones sostenidas dan lugar a diversas alternativas para su formalización. Una diferencia importante a señalar entre aquellos proyectos que postulan la participación de los usuarios a través de comisiones asesoras y aquellos que plantean la integración de representantes de usuarios en los

directorios de los organismos de regulación, es la gama de temas que se abren a la participación.

En el primer caso, quedan excluidos los tópicos específicamente relacionados con las funciones de regulación y control que se consideran de incumbencia exclusiva del Estado. Desde esta perspectiva, los entes reguladores deben priorizar la defensa del interés público y proveer la tutela de los derechos de los usuarios a través de la aplicación objetiva del régimen legal, ejerciendo funciones de árbitro entre intereses contrapuestos que se reconocen desiguales.

En cambio, al incluir las asociaciones de usuarios en el directorio de los entes reguladores, se amplía el espectro de decisiones en las que éstas pueden participar. Así, se les brinda acceso a la información sobre importantes aspectos del desempeño empresarial y se les otorga facultad para participar en el diseño y la aplicación de los criterios de control en condiciones de igualdad con el resto de los directores. Estas propuestas se inspiran en algunas características del “modelo ciudadano”, que plantea la posibilidad de que los usuarios expresen sus opciones en muchos puntos del proceso del servicio: en la planificación, desarrollo, organización y gerencia de los servicios y en su distribución.

Por último, merece una breve reflexión el dilema que plantean las funciones de arbitraje de los entes y los riesgos de “captura a la inversa” que traería aparejada la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores en los mismos. Las claras restricciones a la “autonomía del Estado” se reflejan no sólo en los entes reguladores, sino en todas las agencias públicas, razón por la cual esta cuestión remite también a los principios básicos que orientarán la construcción de una nueva institucionalidad. En estos términos, la incorporación al ámbito de lo público de representantes “genuinos” de los usuarios se impone como un derecho legítimo de la mayoría ciudadana, incapaz de contrarrestar el poder de quienes actualmente constituyen un “verdadero Estado privado” (Oszlak, 1993).

Notas

¹ Entre otras cuestiones, el alcance de la normativa debería contemplar diferentes opciones de provisión de recursos materiales básicos que permita a los sectores sociales más vulnerables el acceso a otras alternativas de servicios no comerciales, o bien puede obligar a una empresa de servicios públicos a que satisfaga todas las demandas de servicio razonable en zonas carenciadas y de menor densidad de población (aunque esto sea económicamente no rentable), y a que distribuya las tarifas para financiar a los usuarios de menores recursos (Majone y La Spina, 1993).

² El término *partenariat* implica, en este caso, compartir la decisión pública -o una parte de ella.

³ Se considera que una actividad tiene características de monopolio natural cuando el número óptimo de prestadores es uno, porque las economías de escala, los altos costos fijos y los bajos costos variables hacen que la producción por parte de una sola organización sea más barata que la que existiría en un marco competitivo (Bowdery, J, 1994).

⁴ Diversos análisis destacan particularmente la importancia que tuvieron los recursos provenientes de las privatizaciones en el programa de estabilización macroeconómica.

⁵ La expresión pertenece al Secretario de Comunicaciones, Germán Kammerath, quien señalaba que las empresas “sobrecumplieron algunas [metas de servicio] y no cumplieron otras. Pero hay doctrina de la Corte Suprema sobre cumplimiento razonable” (Entrevista, Diario Clarín, 11-3-98).

⁶ Para aspirar a las licencias, debían participar en los consorcios empresas prestadoras de telefonía celular, cooperativas telefónicas y proveedoras de televisión por cable. Sobre los efectos de esta “liberalización”, ver Abeles, Forcinito y Schorr (1998).

⁷ En el caso de los ferrocarriles, el citado decreto sancionó los primeros rasgos del esquema de regulación de los servicios, que sufriría constantes modificaciones en los años siguientes.

⁸ Por ejemplo, el marco regulatorio para la provisión de gas establece la obligación de los distribuidores de satisfacer toda demanda “razonable”, excluyendo de la categoría de tal a toda demanda que “no pueda ser satisfecha obteniendo el distribuidor un beneficio acorde con los términos de la habilitación” (Ley 24.076). Por su parte, el marco regulatorio que rige el servicio de electricidad establece que “los

contratos de concesión *podrán* obligar a los transportistas y distribuidores a extender o ampliar las instalaciones, cuando ello resulte conveniente a las necesidades del servicio público” (Ley 24.065, la cursiva es nuestra). Planteado en estos términos, no se asegura plenamente la satisfacción de las nuevas demandas de servicio, sobre todo si se considera que los contratos vigentes no contienen obligaciones de inversión por parte de los operadores.

⁹ Así lo demuestra el elevado porcentaje de usuarios deudores, que no casualmente se concentra fundamentalmente en la zona sur del conurbano bonaerense. De acuerdo con el informe del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios presentado a la Comisión Bicameral de Reforma del Estado el 23/8/96, los importes impagos serían del orden del 21% en las áreas de expansión de la zona norte, del 25% en la zona oeste y del 51% en la zona sur.

¹⁰ Concretamente, respetan la disposición de esta norma sólo en los casos de usuarios que tuvieran abonadas en término las tres facturas anteriores y que efectuaran su pago dentro de los 14 días subsiguientes. Resolución n° 343/97 del Ente Nacional Regulador de la Electricidad.

¹¹ Conviene aclarar que la concesión del servicio fue otorgada por licitación internacional al consorcio que ofertó el mayor descuento en la tarifa vigente.

¹² Los recursos para el financiamiento de los entes provienen de tasas que pagan las empresas reguladas o se fijan directamente como un porcentaje de la facturación de los usuarios. Así, cualquier medida regulatoria que limitara los ingresos de las empresas recortaría automáticamente el presupuesto del propio ente.

¹³ El Defensor del Pueblo de la Nación es una institución relativamente reciente en Argentina, aprobada por la Ley 24.284/93. La figura adquirió rango constitucional a partir de 1994 y constituye un órgano independiente asentado en el ámbito del Congreso de la Nación, que actúa con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es “la defensa y protección de los derechos humanos, demás derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”. Su ámbito de acción alcanza a cualquier organismo administrativo del país e incluso a las personas físicas o jurídicas que sean titulares de contratos para la prestación de servicios públicos.

¹⁴ El área de Defensa del Consumidor existe desde el año 1978. En 1992, tras varias etapas de reorganización, se creó la actual Dirección de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial, producto de la fusión de dos direcciones nacionales. Se encarga fundamentalmente de atender reclamos de los consumidores afectados por deficiencias en las características o en las condiciones de suministro de bienes y servicios adquiridos para consumo final.

¹⁵ El corte del servicio de electricidad que recientemente afectó durante 10 días a más de 150.000 personas no deja dudas acerca de la impericia empresarial, pero también demuestra que el ente regulador no había realizado los controles técnicos necesarios en la subestación que colapsó apenas fue puesta en funcionamiento.

¹⁶ Resolución 161/96 de la Secretaría de Comunicaciones.

¹⁷ Contempla los posibles inconvenientes en las comunicaciones urbanas e interurbanas, las comunicaciones exitosas, el servicio de información, el servicio de operadora, los posibles desperfectos en el funcionamiento de las líneas, la atención recibida por el servicio de reparaciones en estos casos, problemas de facturación, el uso de los teléfonos públicos, etc.

¹⁸ Telefónica de Argentina afirma que el rol de regulador debe estar “objetivamente fijado” y no debe depender del consenso de la opinión pública. En esta misma línea, no considera que “dentro de las funciones estatales esté la de controlar los niveles de satisfacción del público sobre la calidad del servicio y menos aún que ello pueda ser un mecanismo paralelo de control de cumplimiento de las metas y obligaciones establecidas en el pliego”.

¹⁹ Telefónica pide precisiones sobre los aspectos que se harán públicos y la forma en que se difundirán para poder emitir opinión al respecto. Telecom se niega a que se hagan públicos los resultados desagre-

gados por empresa. Argumenta que los niveles de exigencia de los clientes de las regiones abarcadas por las prestatarias son diferentes, en función de la heterogénea composición socioeconómica. De manera más general, propone mantener la confidencialidad de la encuesta, cuya difusión podría favorecer a empresas competidoras.

²⁰ En el ENRE, el ENARGAS y la CNC es obligatorio convocar a una Audiencia Pública para los siguientes casos: otorgamiento de autorizaciones para la prestación de servicios y para construir y ampliar instalaciones; operaciones de consolidación, fusión y adquisición de acciones entre empresas y grupos de empresas prestadoras; frente a denuncias de conductas anticompetitivas o abusivas de la situación de monopolio; modificación de las tarifas; declaración de una tarifa como “injusta” o “irrazonable”, indebidamente discriminatoria o preferencial; violaciones al marco reglamentario y renovación de habilitaciones.

²¹ Decreto del PEN 999/92, art.21.

²² Vale la pena resaltar la franca contradicción que supone haber dejado en manos de la empresa una potestad reguladora del Estado, como la elaboración de un reglamento que rige la relación entre el prestador y sus usuarios.

²³ Este carácter llegó a formalizarse en el caso de la CNC, que había hecho un convenio por el cual ADELCO se ocupaba de canalizar los reclamos de los usuarios en una dependencia de la propia Comisión con lo que, según un funcionario, “aliviana el trabajo de la CNC”.

²⁴ Actualmente hay diez asociaciones defensoras de los derechos de los consumidores y usuarios reconocidas oficialmente: Acción del Consumidor (ADELCO), Consumidores Argentinos, Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina (ADECUA), Unión de Usuarios y Consumidores, Asociación Civil Cruzada Cívica, Comité del Consumidor (CODELCO), Asociación Vecinal de Belgrano “C”, Asociación Protectora de Suscriptores de Planes de Ahorro, Asociación Civil Formoseña de Defensa del Consumidor y Defensa de Usuarios y Consumidores. Para el presente trabajo sólo pudo accederse a entrevistas con las autoridades de las seis primeras entidades mencionadas.

²⁵ Si bien en el año 1997 ADELCO recibió subsidios por un monto total de \$118.000, el resto de las asociaciones reconocidas percibieron sólo \$10.000 cada una.

²⁶ Como se ha mencionado anteriormente, ADELCO forma parte de la Comisión Asesora del ETOSS, aunque señalan que luego de haber planteado posturas críticas frente a decisiones del directorio, no volvieron a ser convocados. Por otra parte, la presidenta de esta asociación actuó como parte del jurado en la elección de directores del ENRE y el ENARGAS.

²⁷ En apoyo de este argumento, un entrevistado señala que ADELCO, que es la asociación más antigua y con más trabajo en la materia, tendría dificultades para discutir en condiciones de igualdad con el resto de los miembros de los directorios de los entes.

²⁸ El objetivo central de este proyecto es redefinir la dependencia institucional de los entes reguladores, que deberían dejar de estar bajo la órbita del Poder Ejecutivo y pasar a depender de la Comisión. Además de dos representantes de los usuarios, propuestos por sus organizaciones, esta Comisión se integra con dos representantes de la Cámara de Diputados, dos del Senado y uno del Poder Ejecutivo.

Referencias bibliográficas

- ABELES, M. FORCINITO, K. y SCHORR, M. (1998) *Conformación y consolidación del oligopolio de las telecomunicaciones en la Argentina*. En Realidad Económica N° 155, IADE, Buenos Aires, abril, mayo.
- ARIÑO ORTIZ, G. (1995) *Teoría y práctica de la regulación para la competencia*. Ponencia presentada al Seminario sobre “Regulación de los Servicios Públicos Privatizados”, Universidad de Belgrano, 5 al 7 de septiembre, Buenos Aires, Mimeo.
- BOWDERY, J. (1994) *Quality of Service in the Regulated Industries*. Centre for the Study of Regulated

Industries (CRI), Londres.

- BRACHET, P. (1995) *Des expériences de partenariat entre usagers "particuliers" et organismes de service public*. En L'administration de l'équipement et ses usagers, París, La Documentation Française.
- BRUGUÉ Q. AMORÓS, M. y GOMÀ, R. (1994) *La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?*. En Gestión y análisis de políticas públicas. INAP, MADRID, septiembre-diciembre.
- CUNILL GRAU, N. (1995) *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 4, Caracas, julio.
- CUNILL GRAU, N (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- DE SARIO, J y LANGTON, S. (1987) *Citizen Participation and Technocracy*. En DE SARIO, J y LANGTON, S. Citizen Participation in Public Decision Making, Greenwood Press, Connecticut.
- FELDER, R. y LOPEZ, A. (1998) *La Regulación Estatal ¿Servicio Público o Fallas de Mercado?*. Ponencia presentada al III Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 14 al 17 de octubre.
- GORMLEY, W. (1983) *The politics of public utility regulation*. University of Pittsburg Press.
- JENKINS, B. Y GRAY, A. (1994) *Evaluación y el usuario: la experiencia del Reino Unido*. En Gestión y análisis de políticas públicas. INAP, MADRID, septiembre-diciembre.
- LOPEZ, A. (1997) *Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados*, Tesis de la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, mimeo.
- LOPEZ, A. y FELDER, R. (1996). *Regulación y Control de la Calidad de los Servicios Públicos Privatizados: Los casos del Servicio de Gas Natural, Electricidad y Agua Potable*. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 57. Instituto Nacional de la Administración Pública, noviembre.
- LOPEZ, A. y FELDER, R. (1997) *Nuevas Relaciones entre el Estado y los Usuarios de Servicios Públicos en la Post-privatización*. Serie II, Doc.N° 30, Instituto Nacional de la Administración Pública, noviembre.
- MAJONE, J. y LA SPINA, A. (1993) *El Estado regulador*. En Gestión y Política Pública. Vol. II N° 2, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, julio-diciembre.
- MARTÍN, J. (1996) *Mercado y Regulación en los Servicios de Infraestructura*. Documento ILPES-CEPAL. Mimeo.
- MUÑOZ, O. (1996) *Hacia el Estado regulador*. En MUÑOZ, O. Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- OSZLAK, O. (1994) *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*. En KLIKSBURG, Bernardo (comp.) El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional, INAP/Fondo de Cultura Económica, México.
- ROBAN. L. (1992). *Modernisation de l'administration et nouveau statut de l'usager*. En Droits des usagers et co-production de service public, París, RATP.
- STIGLITZ, J (1989) *On the Economic Rol of the State*. En HEERTJE, A. (ed) The Economic Rol of the State. Basil Blackwell. Citado por Muñoz (1996).
- STREETEN, P. (1992) *Against minimalism*. En PUTTERMAN y DIETRICH, State and market in development: synergy or rivalry?, Lynne Rienner Publishers, Colorado.
- THURY CORNEJO, V.(1995) *Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos*. En Régimen de la Administración Pública, N° 207, Buenos Aires.

Fuentes consultadas

Constitución Nacional

Leyes, Decretos y Resoluciones:

- Ley 24.076, sancionada el 20-5-92
- Ley 24.065, sancionada el 16-1-92
- Ley 24.240, sancionada el 22-9-93, modificada por la Ley 24.787, publicada en el Boletín Oficial el 2-4-97.
- PEN, Decreto N° 999 del 18-6-92.
- PEN, Decreto 1185/90 modificado por los Decretos 2728/90 y 2160/93.
- Secretaría de Comunicaciones, Resolución N° 161/96.

Proyectos de ley:

- Diputado Carlos Tenev. Ley de regulación y control de los servicios públicos. 1994 y 1996.
- Diputados Marcelo Vensentini, Cristina Zuccardi, Nilda Garre, Mario Fadel, Manuel Martínez Zuccardi. Proyecto de modificación de la normativa regulatoria. 1996.
- Diputados Emilio Martínez Garbino, Humberto Roggero, Luis Rubeo, Ernesto Kaehler, Oraldo Britos, Sara Liponetzky De Amavet, Julio Migliozi, José Corchuelo Blasco, Roberto Digón y Marcelo López Arias. Creación de la Comisión Nacional Fiscalizadora y Coordinadora de la Regulación. 1996.
- Diputados Horacio Viqueira, Hector Polino, Nilda Garre e Irma Parentella. Ley de incorporación de representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios. 1997.
- Senadora Cristina Fernández De Kirchner. Participación de los usuarios en los entes reguladores de los servicios públicos. 1995.
- Senador Eduardo Angeloz. Reglamentación del derecho de las asociaciones de usuarios de participar en los organismos de control de los servicios públicos. 1996.
- Senador Julio San Millan. Regulación y control de los servicios públicos. 1996.
- Senador Luis Rubeo. Proyecto de modificación de la normativa regulatoria. 1996.
- Diputados Jesús Rodríguez, Marcelo Vensentini y Patricia Bullrich. Fondo de Financiamiento de Proyectos de Asociaciones de Usuarios. 1997.

Otras fuentes:

- Defensor del Pueblo de la Nación. Tercer Informe Anual 1996. Tomos I y II.
- Diario Clarín, 11/3/98.

Entrevistas realizadas

- Funcionarios de la Defensoría del Pueblo de la Nación
- Funcionarios de la Dirección de Defensa del Consumidor
- Funcionarios de la CNC
- Funcionarios del ETOSS.
- Funcionarios del ENRE
- Funcionarios del ENARGAS

Desde las experiencias españolas hacia un tercer sistema democrático *

Tomás R. Villasante

1. La construcción democrática local en España

La evolución de los ayuntamientos españoles ha sido presentada a menudo como ejemplo de sistemas descentralizados y participativos, pero casi no se mencionan los graves problemas que incluyen este proceso. Un primer problema básico de los gobiernos locales es su situación de incapacidad económica en el reparto de las haciendas públicas. Todavía estamos planteando el objetivo de un 25% para la Administración Local, otro para las Autonomías, y la mitad para el Estado Central, y ya casi nos hemos olvidado de la posibilidad de un reparto de las haciendas y el gasto a tercios iguales para las tres administraciones, lo que significaría una verdadera descentralización. En un artículo de C. Gavira (1994), se nos recuerda con amplitud y datos esta realidad, de la nunca llevada a término descentralización del Estado en España. Con la excusa de contener el gasto público para poder cumplir los mandamientos de Maastrich, los procesos de descentralización de las economías públicas se han quedado detenidos en las Comunidades Autónomas, que en proporción sí han aumentado muy significativamente sus presupuestos.

Entre 1980 y 1993 las Comunidades Autónomas han pasado de no tener gasto público a que éste (el no financiero) haya ido subiendo desde el 14,1% en 1985 hasta un 20,2% en 1990, y un 22,7% en 1993. Mientras las corporaciones locales, que del 10% habían subido en 1985 al 12,7% y al 14% en 1990, desde entonces no han parado de bajar, al 13,1% en 1993 de gasto público no financiero. En vez de avanzar, retrocedemos en la proporción de los gastos de los municipios. “La excusa esgrimida una y otra vez por la Administración Central sobre el aumento incesante de la deuda municipal como causante del desastre financiero de los ayuntamientos, no se sostiene, ya que esta deuda, que equivale al 0,6 por ciento de los ingresos anuales de los municipios, es menos de la mitad de la deuda acumulada por la Administración Central y también mucho menor que la deuda de las Comunidades Autónomas” (Gavira, 1994). Además, gran parte del presupuesto municipal se va en mantenimiento de lo que hay, servicios y funcionarios, con pocas posibilidades de innovación.

La estructura de los funcionarios municipales y su papel en los municipios, su fuerte peso (salarial y de influencias) sobre los presupuestos locales, etc. hace que este sea otro de los temas que realmente tampoco se ha abordado en profundidad. Sólo se han aportado elementos de privatización hacia grandes empresas especializadas en algunos servicios, como alternativa a la carga burocrática que suponía el aparato administrativo de los ayuntamientos. Pero los recientes escándalos públicos de las concesiones hechas a estas empresas (cobro de multas en Madrid, mobiliario urbano, etc.) ponen también en entredicho que tales medidas hacia empresas multinacionales resuelvan la cuestión de estos servicios. En la otra parte del dilema, los ayuntamientos suelen tener la plantilla de trabajadores más grande de todas las empresas de la localidad, y si comparamos sus sueldos con los de la administración central del Estado, suelen ser mejores los de los locales. Eso no sería problema si los servicios funcionaran con eficiencia, pero la falta de controles internos y externos de la función pública les hace más burocráticos que eficaces. Las tradiciones heredadas de los ayuntamientos franquistas aún no han tenido una adecuada transición en lo local.

A pesar de los esfuerzos hechos, sobre todo en la primera gestión de ayuntamientos electos (1989-93), por dar otro estilo de trabajo en las administraciones locales, la verdad es que poco se ha avanzado, e incluso en los últimos años hemos retrocedido, respecto a las corruptelas y vicios de funcionamiento en la gestión local. Los escándalos de financiación de partidos y de intereses

(*) Versión revisada del documento “Desde las redes locales hacia un tercer sistema democrático”, presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

personales en varias ciudades del Estado muestran hasta qué punto no se ha conseguido desterrar los tráficos de influencias, y los negocios de especulación de suelos donde estaban implicados los responsables electos y/o funcionarios. El gobierno local, visto desde la sociedad española, no goza de buena opinión entre los ciudadanos. Es como si durante los primeros años 80 se hubiese hecho un intento de moralización de la vida local, que ha durado muy poco tiempo y de forma desigual entre unos municipios y otros. Y al final, los intereses no confesados de los notables locales han vuelto a ejercer sus prácticas sobre los distintos gobiernos municipales. La falta de movimientos sociales activos en el final de los años 80 ha contribuido decisivamente a esta situación.

Un esquema nos puede mostrar las relaciones entre las redes de ciudadanos y los funcionarios que los atienden en los servicios municipales, siguiendo los distintos caminos posibles de legitimación, de ejecución y de participación. Por el camino de la legitimación, el funcionario es un servidor, si no del votante individual por lo menos de las redes populares de ciudadanía que están constituidas en cada localidad. Pero el camino de esa legitimación es largo y reduccionista, tal como lo puede observar cada ciudadano particular. Empieza en la reducción de las propias opciones electorales, pues la gente realmente sólo elige entre aquellos con ciertas posibilidades según las encuestas (para no perder su voto), aceptando muchas cosas de las candidaturas, como que sean bloqueadas y cerradas. Y una vez que ha votado vienen las alianzas para elegir al Alcalde y equipo de gobierno, y los cambios de posición tanto de partidos como de concejales (tan frecuentes). Y luego otras reducciones más al elaborarse la legislación y los reglamentos, que a su vez son interpretados por un concejal y sus funcionarios y técnicos.

De hecho, cuando los funcionarios tienen en sus manos los reglamentos y normas de actuación no se sienten servidores de lo que plantean las redes populares, sino que ellos son los expertos y técnicos que han de decirle a los ciudadanos lo que deben hacer. Cualquier votante, cuando se acerca a una administración, ni se le ocurre reivindicar que el técnico es su servidor y que está allí por su voto, pues la distancia en el procedimiento y en las reducciones/abstracciones de los mecanismos legales desdibujan esta relación, siempre a favor del funcionario. Este, en el mejor de los casos, dice “que es un mandado” y le echa la culpa a los políticos y a las leyes, pero no parece en general muy dispuesto a usar otros mecanismos, también legales, de participación, que existen (o pueden existir) tanto para un mayor control como para una mayor iniciativa de la función pública.

No se cuestiona la democracia, sino que se distingue entre varios caminos que relacionan, en lo cotidiano de la democracia, las redes de ciudadanos con los técnicos y sus servicios. La legitimación la da la legislación, pero ésta funciona más como una “democracia de control” (para que no haya autoritarismos) que como una democracia eficiente para resolver los nuevos problemas que surgen todos los días. Por eso este camino es tan largo y distante de las minorías (aunque éstas sean creativas), y además tiene también a los tribunales para controlar que no se desvíe de la ley ningún sujeto social, político o técnico. Lo que más se da cotidianamente, en lo local, es la relación entre cada técnico o funcionario con los ciudadanos, individualmente o en sus redes de convivencia. Pero esta relación más directa parece que está invertida: que los técnicos son los que hacen las preguntas, los que mandan, y que los demás sólo tienen que cumplir (los papeles, las multas, los impuestos, etc.).

Hay también otro camino, legal y poco desarrollado, y que apenas ha sido fomentado, y por lo mismo es poco conocido. Los técnicos tienen que hacer sus programaciones, los ciudadanos están voluntariamente en algunas asociaciones, y la ley permite la participación directa en distintos sistemas de gestión compartida. Son unos caminos que podrían permitir formas de innovación en la democracia. Pero también aquí parece haber muchas desconfianzas no sólo en los técnicos, sino también en los políticos y en los propios ciudadanos. Estos problemas son los que hay que enfrentar, pues con la importante aportación que las asociaciones ciudadanas hicieron a la transición política, tampoco es fácil entender que no funcionen ahora los mecanismos puestos a su disposición para la participación pública.

2. Los problemas de la participación ciudadana

En bastantes ayuntamientos se hicieron, a lo largo de los años 80, un buen número de Reglamentos de Participación Ciudadana, al calor de algún animoso concejal (generalmente con el menor presupuesto de todos los departamentos), y de la presión de las Federaciones de Asociaciones de Vecinos. Los límites presupuestarios para cualquiera de estas iniciativas, coincidían con la consideración (de los principales partidos desde aquel entonces) sobre el interés secundario y meramente complementario de las asociaciones en la gestión local. La única legitimidad que se esgrimía, y esgrime, son las votaciones cada cuatro años a los partidos que se presentan, y todo lo demás son concesiones generosas que algunos gobiernos quieran hacer a federaciones de asociaciones que han tenido significativa presencia en la vida ciudadana o que son de cierta confianza política. Incluso, en algunos casos los reglamentos fueron redactados por las propias asociaciones y, casi sin modificaciones, aprobados en los plenos.

La aceptación de este juego de entretenimiento entre los departamentos de participación y las federaciones de asociaciones, dentro de una concepción no transformadora de la gestión local, de presupuestos escasos, y de la confianza en unas ideas comunes de primacía de lo electoral sobre lo participativo, ha llevado a lo que he denominado la “reglamentitis”. Esta enfermedad encerró a los movimientos sociales en un debate de escaso interés para la mayoría de los vecinos, pero que absorbió el tiempo de los dirigentes vecinales en reuniones y discusiones interminables sobre los famosos reglamentos, tanto dentro de las asociaciones y federaciones como en comisiones en los ayuntamientos. No pocos vecinos “de a pie” han visto en esto que los dirigentes, lo que en realidad querían, era ser ellos los concejales, puesto que dedicaban tantas horas a este tipo de reuniones y conocimientos del funcionamiento del Ayuntamiento. Evidentemente esto no se puede demostrar porque no hay puestos en las listas electorales para todos, pero lo hemos oído en muchos comentarios recogidos entre vecinos. Y todo apunta a esta impresión, que puede ser falsa, pero que se ha ido construyendo como imaginario de la partidización de muchas asociaciones.

Los reglamentos, además, apenas han funcionado como se pretendía, incluso en aquellos casos que parecían más avanzados. El haber participado en estudios sobre los resultados de los mismos en los años 90 (de los de Córdoba, Fuenlabrada, etc.), me ha permitido conocer cuáles son las problemáticas de aquellos que siempre se nos ponían como ejemplos de unos reglamentos bien hechos. En algunos de estos casos hemos tenido que salirnos de los propios reglamentos para plantear los problemas reales de los barrios y distritos, y empezar la discusión de nuevo desde los primeros fundamentos teóricos de las democracias participativas, y desde las prácticas renovadas de los movimientos sociales. Esto lo abordaremos más adelante, en este texto, como los “retos y ritos” potenciales que nos quedan por delante. En todo caso, los encargos que se nos han hecho eran a partir de constatar que los mejores reglamentos no conseguían la implicación de los vecinos en la gestión municipal.

Otro de los problemas o enfermedades que hemos detectado en estos años 80 ha sido la “subvencionitis”, es decir, la subvención con algunas cantidades, más simbólicas que otra cosa, a diversas asociaciones registradas por los ayuntamientos, generalmente para actividades lúdicas y/o para mantenimiento de locales y otros gastos corrientes. Esto ha implicado, por parte de las asociaciones, el tener que especializarse en unas formas de contabilidad y de justificaciones con facturas que, además de llevarles mucho tiempo de dedicación, al que no estaban acostumbradas, también les ha familiarizado con los lenguajes burocráticos de las administraciones. De tal forma que se han especializado muchas en vivir y hacer actividades sólo en función de las ayudas recibidas por las administraciones públicas. Pero los ayuntamientos también han entrado en este juego perverso, manteniéndolas mediante estas concesiones de subvenciones e influyendo en lo que pudieran hacer las diversas asociaciones, más afines o más contestatarias.

No es un problema de buenas o malas intenciones para la gestión de lo público local. Sin duda,

cada administración y federación ha actuado con la mejor intención participativa en la elaboración de las listas de subvenciones, pero el resultado ha sido claramente la dependencia incontrolada de los mecanismos de participación por este trasfondo económico. Las ayudas a la potenciación del tejido asociativo, la sociedad civil y el tercer sector, como mecanismo de dinamización de la vida local, son sin duda fundamentales, y no se trata aquí de decir que, porque no hayan funcionado bien, han de retirarse o restringirse ayudas, lo que supondría también criterios discrecionales o unilaterales. El problema está en las formas concretas que se han ido adoptando, y en que en ningún caso se ha hecho un trabajo serio y sistemático para que se puedan mejorar y ser eficientes. Los casos en que se ha propuesto un seguimiento de las actividades asociativas por entidades universitarias independientes, o que las asociaciones nombrasen a sus técnicos o tuviesen locales, sin necesidad de justificar dineros no finalistas, etc., se han quedado en ejemplos muy aislados y sin apenas generalización entre los municipios.

Algunos ayuntamientos, en los últimos años, han optado por reducir o eliminar las subvenciones excusándose en que habían tenido muchos problemas, y criticando a las asociaciones por no haber estado a la altura de un buen control y uso de las mismas. Pero, lógicamente, las asociaciones de voluntarios no tienen por qué ser expertas en cuestiones administrativas o incluso en el uso de los presupuestos, pues bastante hacen con dar horas voluntarias hacia los demás, tapando, por cierto, algunas lagunas que de otra manera tendría que rellenar el propio Ayuntamiento. Si las subvenciones no funcionan es un problema de la Administración, que es la que debe ampliarlas, porque es la única forma de aprovechar las iniciativas ciudadanas y las buenas disposiciones para realizar actividades voluntarias; debe también aportar su asesoramiento técnico para que sean más eficientes; y debe haber un seguimiento y evaluación independientes (tal como algunas universidades han ofrecido en ocasiones).

Dicho esto, también debemos señalar que existe la enfermedad de la “participacionitis” en muchas asociaciones, y por su causa tampoco contamos con unos movimientos asociativos fuertes que hayan conseguido tener iniciativas contundentes ante estas administraciones. Ciertamente hay muchas más asociaciones que en décadas pasadas, y que frente al fenómeno de los partidos o los sindicatos (con pérdidas muy amplias de afiliación), en las asociaciones aún queda un número muy importante de afiliados que voluntariamente animan la vida local tal como saben hacerlo. Pero esta enfermedad de las asociaciones les lleva a que cuando uno llega a ellas para diagnosticar sus problemas, sus dirigentes siempre piden lo mismo: cómo conseguir que la gente venga a nuestra asociación a participar. Y tal como está planteada esta cuestión ya indica el problema, que es de enfoque. Pues, lo que se debería de tratar es cómo los dirigentes participan en las cosas que preocupan a la gente sencilla (y no al revés).

Los dirigentes de las asociaciones, en general, aún están a la defensiva ante un ambiente general donde se les tiene poco en cuenta y reciben sospechas por todos lados. Desde la administración se les colocan más controles burocráticos que ayudas técnicas; desde los ciudadanos, todo son recelos hacia las verdaderas motivaciones, en una cultura dominante tan egoísta que no quiere ver las dedicaciones voluntarias que se están produciendo; y desde los técnicos, en general, no se aprecian sus aportaciones y se les ve como elementos molestos que sólo vienen a pedir. Pues, los técnicos, en el trabajo cotidiano, no quieren dar muchas explicaciones o cargarse con nuevas iniciativas, y a veces incluso teorizan en contra de la participación ciudadana. Aun así el número de asociaciones sigue creciendo y, aunque con dificultades, renovándose generacionalmente. Pero se corre el riesgo de que los más jóvenes, tras haber vivido estos tipos de enfermedades, acaben desencantados o muy radicalizados frente a estas formas municipales poco participativas.

3. Ejemplos y prácticas recomendables

En 1992 hicimos con un grupo de colaboradores una primera investigación sobre las mejores prácticas de participación ciudadana que pudimos encontrar en la península y las islas. Ya constatamos

entonces que se podían contar con los dedos de la mano los municipios que podían presentar un método integral de participación de sus ciudadanos. Los que encontramos tenían las características de ser pequeños de tamaño, todos con menos de 50.000 habitantes, y haber conservado formas políticas unitarias construidas en las luchas locales anti-franquistas. En las ciudades más grandes, las investigaciones se centraron en los ejemplos sectoriales que nos pudieron mostrar, del tipo de políticas de apoyo a la juventud, a la vivienda, elaboración de reglamentos, etc.

La investigación la habíamos planteando primero sobre unos 50 municipios, pre-seleccionados a partir de las informaciones de la Federación de Municipios (FEMP), de las informaciones de las Federaciones de Asociaciones, y de los conocimientos de algunos equipos de profesionales que habitualmente veníamos trabajando con ayuntamientos. De los 50, muchos de ellos ya nos desanimaron por teléfono, por lo que hicimos la investigación en la mitad, con entrevistas trianguladas (administración, asociaciones, prensa local) y documentación. De tal forma que casi todas las comunidades autónomas, todos los principales partidos políticos y algunas agrupaciones independientes, fueron investigadas y documentadas para llevarlas a una exposición pública en las Jornadas Europeas de Córdoba (1992). Aunque los ejemplos de las mejores prácticas fueron escasos, sin embargo estaban repartidos por muchas comunidades, de tal suerte que, con condiciones muy diferentes, se justificaba el ponerlos de ejemplo en los diversos contextos. Entre los más participativos y ejemplares, aunque de tamaño pequeño, estaban Santa Lucía de Tirajana (Canarias), Marinaleda (Andalucía), Tordehumos (Castilla-León), Arbucies (Catalunya), Oleiros (Galicia), etc., y otros que en estos momentos no sabemos cómo seguirán evolucionando.

Los ejemplos de las gestiones con participación ciudadana en las ciudades más grandes es más variable porque se refieren a algunos acontecimientos concretos, y a algunos concejales, técnicos y dirigentes sociales que, en general, no han tenido continuidad y generalización a otros aspectos del mismo municipio. Así lo hemos podido recoger en un segundo informe sobre Participación e Integración Social para las Buenas Prácticas de Ciudades Sustentables que España ha presentado en Estambul en junio de 1996, con motivo de la Cumbre Mundial de Habitat II (Naredo y otros, 1996). Entre los municipios grandes, podemos destacar el proceso de Remodelación de Barrios de Madrid (1979-1986), el Parque Miraflores de Sevilla, el proceso de recogida selectiva y reciclado de residuos de Córdoba, los “planes comunitarios” en barrios de varias ciudades, el inicio de las Casas de Juventud de Zaragoza, las actividades del movimiento vecinal de Palma de Mallorca, la Plataforma “Estalvia Energía” de Barcelona y el actual Foro Civic, algunos Planes Estratégicos más participativos en ciudades medias, algunos Planes Leader en comarcas rurales degradadas, y finalmente los IAP/PAI (procesos integrales de barrio) en tres distritos de Córdoba, en algunos barrios de ciudades andaluzas y algunos de municipios periféricos de Madrid y Barcelona.

Recientemente hemos estado en unas Jornadas Europeas de Participación Ciudadana celebradas en Málaga (abril 1999), y hemos constatado que poco o nada se ha avanzado en las experiencias presentadas. Tampoco en Europa parece que haya grandes innovaciones.

Para no entrar en una casuística muy detallada de algunos de estos procesos más ejemplares que ha sido tratada en otros textos (Villasante y otros, 1989; Luque, 1996; Naredo y otros, 1996; Villasante, 1995), me centraré en algunas de las formas de participación que están teniendo algún tipo de incidencia en diversas ciudades, barrios y comarcas. Para ello, he construido una comparación entre las cuatro que estimo más generalizables en nuestros casos. De los reglamentos de participación ciudadana ya hemos hecho mención, pero no tanto de los Núcleos de Intervención Participativa (N.I.P.), de los Planes Comunitarios o de los Procesos Autogestivos e Integrales. Estas prácticas, además, con distintas variantes, pretenden llegar a ser elementos clave para construir referencias de las “democracias participativas” posibles, por lo que su interés no es el de casos aislados.

Los Núcleos de Intervención Participativa (N.I.P.) son unas técnicas de participación que han sido experimentadas en Alemania, en Cataluña y en el País Vasco, en algunos supuestos conflictivos, y

que ahora se pretenden plantear en otras comarcas y ciudades catalanas y del resto del Estado. Consisten básicamente en la selección al azar de unos vecinos del censo para que se constituyan, durante unas semanas, en una especie de “jurado popular” que asesore a los propios técnicos que han de estudiar y dictaminar un proyecto de obra (por ejemplo, una carretera o un polideportivo que pudieran resultar conflictivos ante las demandas de distintos grupos locales). Se hacen talleres sobre una documentación técnica, y se les ofrece un sueldo y asesoramiento para que hagan un “Dictamen Ciudadano”. Aunque este dictamen no es vinculante, sí puede servir como base para conseguir el consenso entre las partes. Parece más útil para negociar algunas decisiones polémicas ante casos enconados, que para aportar nuevas formas de encarar los problemas más cotidianos.

Los Planes Comunitarios tienen más tradición en muchas de las ciudades de la península y en las islas donde Marco Marchioni, desde los años 80, inició esta forma de participación a partir de algunos de los barrios más conflictivos de entonces (M. Marchioni, 1992 y 1994). Los caminos que han seguido en la práctica estos planes en Andalucía, Galicia, Canarias, etc. son muy diversos, pero se pueden recoger algunos principios que los han informado y que aportan elementos de mucho interés para la renovación de la gestión participante. Parten de formas de la Investigación-Acción-Participativa (IAP), haciendo especial énfasis en la “audición” de los “informadores”, “informadores cualificados” y en los “coloquios de calle”, a partir de los cuales se hace un primer diagnóstico, confrontándolo con los datos que han sido recogidos por los técnicos.

Sobre la base de este diagnóstico se trata de articular una serie de programas sectoriales (empleo, salud, cultura, etc.) que resulten coordinados, y que puedan contribuir a una visión de conjunto del barrio, aportando soluciones lo más integrales que se puedan conseguir en cada situación. En general, sólo algunas administraciones acaban respaldando estos Planes Comunitarios, que allí donde se han puesto en marcha han supuesto un cierto revulsivo e innovación que las instituciones han visto con recelo, y que han tratado de controlar. Tampoco, desde los propios impulsores, se han podido experimentar formas diferentes para tratar de sortear algunas deficiencias profundas de la participación en estos años (como las “enfermedades” antes citadas), por lo que a veces dichos planes se han quedado estancados o han acabado al tiempo que las propias ayudas conseguidas.

La aparición de programas europeos de ayudas a situaciones de crisis en barrios (Planes Urban, Horizon) o en comarcas rurales (Planes Leader), vendría a ser una verdadera oportunidad para poder dar continuidad a muchos de estos planteamientos sobre la participación comunitaria y, especialmente, a la “investigación-acción-participante” en algunas de sus modalidades más avanzadas. Pero lo que hasta ahora sabemos de la mayoría de ellos, en sus metodologías de participación, es que no parece que estén enfocados hacia estas formas de “abajo a arriba” sino hacia criterios técnicos más tradicionales. Las IAP/PAI (praxis autogestivas integrales) aún tienen pocos años y lugares de experimentación, y por lo mismo, entiendo que se deben plantear más como retos hacia la superación de estos problemas que como respuestas acabadas (por lo mismo lo abordaremos en el último apartado). Al ir más allá de un cierto voluntarismo de las IAP, introduciendo el análisis de redes y conjuntos de acción, y un tema generador, se han ido consiguiendo algunos procesos interesantes, pero aún embrionarios.

4. Fundamentos ecológicos y económicos de un tercer sistema

No pocas veces se argumenta que todos esos planteamientos de convivencia e integración social están muy bien, pero que las lógicas económicas se acaban imponiendo, y como éstas van por otro lado, se hacen inviables los buenos propósitos de las asociaciones y de los gobiernos locales. Por eso es necesario pasar a plantear el reto de encontrar aquellas alternativas económicas posibles para una localidad, y que también sean sustentables con lo ecológico y lo social. Esto puede parecer la cuadratura del círculo, pues estamos acostumbrados a oír que hay que optar por un solo y posible modelo de desarrollo económico. O hacer caso de lo social y ecológico, pero a costa de perder el tren de la única economía posible, según nos mandan los flujos internacionales de crecimiento y circulación

monetaria. Nos plantean elegir entre el modelo japonés o la condición tercermundista, como si no hubiese otras posibles alternativas.

Los mecanismos de la economía no son necesariamente únicos, sino que dependen de las valoraciones que haga cada sociedad, tanto respecto de sus valores y fines últimos como de los medios que se han de poner en marcha. Así, por ejemplo, participando en el Plan Estratégico de Madrid, había economistas que opinaban que los indicadores eran favorables porque los flujos monetarios así lo indicaban (entraba mucho capital, sin preguntar por qué o para qué), mientras otros creían que eran negativos porque las empresas de economía productiva se estaban desmantelando (lo que indicaba lo especulativo de aquellos flujos de capital), o un tercero argumentaba que las valoraciones ecológicas y del paro eran las que debían tener prioridad para tomar las decisiones de planificación. Es decir, en economías locales podemos optar por modelos más especulativos y de rápido crecimiento; o por formas de desarrollo que se replanteen una base productiva más consolidada aunque sean más lentos los procesos pero menos dependientes de coyunturas; o incluso por mantener estos niveles de vida (sin crecimiento de consumo), pero mejorando las condiciones del trabajo o las calidades ecológicas de nuestras vidas.

Si la economía se hace depender de los flujos internacionales de moneda (la “burbuja” monetaria, J.M.Naredo, 1996), entonces es posible que haya grandes expansiones y contracciones en la ciudad según vayan los mercados internacionales de valores, o según como resulten los grandes acontecimientos programados (tipo Olimpiadas, Exposición Universal, año Jacobeo, Capitalidad Cultural, etc), e incluso según las facilidades a los petro-dólares y/o narco-dólares, y a los blanqueos de dinero. Recordemos desde el caso de las Torres de Kio, en Madrid, a muchas inversiones en la Costa del Sol andaluza o en las costas gallegas, por ejemplo. Estas economías urbanas, aunque atraigan flujos de moneda importantes, suelen tener un cierto carácter especulativo (nivel de vida para algunos), pero no suelen traer modelos de calidad de vida ecológica, ni beneficios para los sectores y barrios populares. Por eso cabe pensar en soluciones ecológicas que sean económicamente viables y satisfagan a los distritos populares de nuestras localidades.

Por ejemplo, en el año 1992, en dos ciudades de España se invirtieron cantidades impresionantes de dinero (Sevilla, con la Exposición Universal y el tren AVE, y Barcelona, con las Olimpiadas y la Villa Olímpica), con resultados diametralmente opuestos. Económicamente, en Sevilla se sigue sin saber cómo atraer los inversores que precisan, y en cambio, Barcelona es un polo de negocios muy importante en el Sur de Europa. En ambas ciudades gobernaba el mismo partido, pero así como en Barcelona no sólo volvieron a ganar y el Alcalde Maragall va ahora para Presidente de la Autonomía, en Sevilla las siguientes elecciones las perdió el PSOE. La diferencia la marca la capacidad o estilo de implicación de los ciudadanos. Mientras en Barcelona se movilizó a los voluntarios y el “amigo para siempre”, y la mayoría de los barceloneses están orgullosos de su ciudad, en Sevilla se vivió la Expo con chistes y descalificaciones sobre los negocios que se hacían y la población no se implicó en el acontecimiento. Al margen de las soluciones ecológicas, que en ambas capitales no se han dado en profundidad, la forma de concebir las inversiones ha sido muy distinta y atrae procesos muy diferenciados. No todo depende de la inversión económica; los aspectos de implicación social y de las repercusiones ecológicas son tanto o más importantes para el futuro.

El crecimiento por el crecimiento de una ciudad apenas tiene sentido en nuestros días, y las economías locales han de hacerse de flujos de productos y servicios más re-equilibrados con otros territorios. Hay actividades especulativas y productivas que hacen más dependientes y vulnerables nuestros futuros y que deben ser sustituidas, mientras otras actividades, social y ecológicamente beneficiosas, deben ser mantenidas o incrementadas. Es decir, tendríamos que elaborar modelos de transición hacia unos futuros más sustentables, re-equilibrando sectores productivos y de servicios, consumiendo menos energía, reciclando más, y teniendo productos de mejores calidades tanto para el consumo propio como para el intercambio externo. A largo plazo, ciudades socialmente muy

conflictivas (con fuertes presencias delictivas, etc.) y ecológicamente insalubres (mala calidad del habitat/habitar), tampoco reciben inversiones internacionales. Por lo que plantearse la economía sin tener en cuenta los problemas ecológicos y sociales, sí que es una apuesta arriesgada y un tanto ilusoria.

Estas economías ecológicas o ecologías económicas se pueden basar en la Agenda 21 de Río y sus métodos, tal como se están desarrollando en varias ciudades norteamericanas y europeas. Pueden estar basadas en una colaboración entre lo público y las iniciativas sociales, e incluso sectores de lo privado. La colaboración de estas economías mixtas se plantea sobre la base de recuperar economías productivas (no especulativas, ecológicamente sostenibles) que aprovechen los recursos locales (tanto materiales, como de conocimientos, denominaciones de origen de calidad, etc.). La “implicación” (Lipietz, 1989) de los agentes sociales locales es básica en este tipo de planteamientos. Tanto en los modelos japoneses de “calidad total” como en los alternativos “autogestionarios” o “co-gestivos”, el que haya participación y convencimiento de los sujetos del proceso es su primera condición. Es lo que algunos autores han llamado también “economías populares” (Coraggio, 1991; Nuñez, 1995) cuando plantean además vincular lo informal con lo formal en sistemas integrales de hacer ciudad para Latinoamérica.

Hay una cierta experiencia ya en algunos casos que se vienen desarrollando, y por lo mismo, podemos hablar de una división de tareas posible para ganar en eficiencia. La financiación (y las aportaciones de suelo e infraestructuras, tan importantes) es una actividad básica de lo público, que por ese hecho debe tomar un papel muy activo, aunque auto-limitado. Los ayuntamientos en lo que mejor pueden intervenir es precisamente en cuestiones de suelo y de infraestructuras, ya que poseen un control legal de manera aceptada para estos temas, y una cierta capacidad de respaldo financiero porque suelen ser las empresas más grandes (en número de nóminas) de cada localidad. Se puede pensar en organismos inter-municipales de tipo comarcal, o de regiones metropolitanas, tanto para el caso de la planificación de suelo como para las infraestructuras (agencias especializadas), o para las finanzas (antigua función a recuperar de las Cajas de Ahorro), porque pueden ser los elementos públicos de estas economías mixtas.

La gestión, para no incrementar las burocracias, debería ser social preferentemente; es decir, a través de empresas y asociaciones del “tercer sector”, ágiles y con iniciativas propias, versátiles y con implicación de sus profesionales y/o de sus asociados. Los trabajos de J. Rifkin (1996) plantean dedicar ayudas sustanciales a las asociaciones del tercer sector para que sean ellas quienes gestionen (y creen puestos de trabajo). Y apunta a que saben estar en las iniciativas, en el mercado y en las gestiones ágiles, mejor que los organismos públicos y también que las grandes corporaciones privadas, y si no, desaparecen ante la mayor eficiencia de otras. Pero además se supone, y se las puede controlar, que tienen fines no lucrativos y de interés público, por lo que sus gestiones tendrían que ser las más desinteresadas económicamente y las más implicadas socialmente.

La falta de una legislación y usos específicos sobre estas prácticas neo-comunitarias hace que estas asociaciones acaben absorbidas por el derecho público (cooptación) o por el derecho privado (encubrimiento), por no poseer un campo propio de regulación. En las sociedades rurales existían muchas formas de propiedad comunal, de usos de ayuda mutua, etc. que permitían economías y gestiones muy interesantes. Es preciso que en nuestras sociedades urbanizadas los sistemas cooperativos y asociativos de auto-gestión y de gestión para otros, encuentren el marco y la costumbre para poder mostrar toda su eficiencia sin necesidad de recurrir a grandes burocracias o al estímulo de la acumulación especulativa de capitales.

La iniciativa privada, como consumo particular o grupal, puede marcar unas diversidades interesantes, e incluso en la producción puede ser un elemento dinamizador en determinados casos. Los mercados no son malos indicadores cuando no es la lógica de acumulación la que se impone. Y no es lo mismo la lógica de la economía de mercado y los valores de esta sociedad capitalista concreta, que las

prácticas de los mercados que siempre han existido, como intercambios de productos desde las sociedades más primitivas, o hasta los intercambios entre empresas socializadas o auto-gestionadas. Estamos refiriéndonos a que todo esto puede estar dentro de un mercado, pero con elementos de financiación, suelo y gestión con otros valores, los de una “ecología económica y popular”. Unas economías locales donde las universidades, las cajas de ahorros y otras entidades públicas y semi-públicas deberían invertir sus investigaciones y sus “intereses más desinteresados”, de forma que sus resultados sean realmente populares entre las poblaciones de los barrios.

5. Sobre plataformas, foros y tercer sistema como retos

Los retos que señalamos necesitan y generan también nuevos ritos o contra-ritos que surgen de la sociedad, como nuevas formas concretas por las cuales se va haciendo que las culturas cívicas acaben llegando a los gobiernos locales. Los Planes de Urbanismo han ido dejando sitio a los Planes Estratégicos en muchas de nuestras ciudades, precisamente porque la componente normativa sobre los suelos, sus usos y volúmenes, aun siendo muy importante, ha ido cediendo sitio a la movilización participativa de los actores sociales locales, tras un programa económico y de calidad para ciudad que resulte convincente. La cuestión de tener una estrategia internacional consensuada para la ciudad es el elemento clave, según dicen los expertos (J.Borja, entre otros). Pero no todos los Planes Estratégicos son planteados igual, y menos aún se ejecutan de la misma manera. Nacidos en el mundo anglo-sajón, eran los equivalentes de los planes estratégicos de los empresarios trasladados a las corporaciones locales. Y en ese sentido, serían los equivalentes a los planes de “calidad total” de cualquier empresa que se plantea la implicación de sus trabajadores. Se trata de que el gobierno local tome un papel protagonista, de que concite las adhesiones de agentes económicos y sociales locales, de que haga ofertas internacionales para atraer inversiones, de movilizar voluntarios, y otras prácticas semejantes que hemos podido ver en el caso de Barcelona.

Pero muchos de estos Planes no tienen un carácter “integral” sobre el tratamiento de los problemas urbanos. En unos casos, ya en el propio diagnóstico y objetivos, figura más la competitividad internacional de algunos elementos (áreas, empresas, etc.) y menos los elementos de re-equilibrio ecológico y social que le dé alguna profundidad y sustentabilidad al Plan; y en otros, aún cuando se recojan planteamientos de integralidad y re-equilibrio, a la hora de su realización sólo los aspectos de vinculación con las finanzas internacionales son los que reciben una mayor prioridad de ejecución. Por eso no basta la técnica en sí misma descrita, sino que son las aplicaciones, con su grado de participación real en el diseño, y sobre todo en la gestión, lo que cuenta para hacer unos verdaderos Planes Estratégicos Integrales. En este sentido, es imprescindible que los actores del “tercer sector” cobren importancia estratégica en los temas de calidad de vida, de conflictos sociales y de culturas cívicas, cosa que no se les suelen dar en la práctica, sobre todo en la gestión.

Existen iniciativas muy interesantes en los barrios, o por sectores de asociaciones y economías sociales, que poco a poco van abriendo un nuevo campo a este tercer sector, generando además sus propias redes de intereses y objetivos. La apuesta/reto generacional de la que venimos hablando va creándose ya en algunas Plataformas, que van surgiendo en nuestras ciudades y comarcas tanto en temas sectoriales más concretos (contra una incineradora o a favor de un parque urbano) como de tipo más barrial (por un Plan Comunitario o un plan Leader en zonas rurales). No son pocos los ejemplos que en estos momentos existen, y significan que de la dispersión de pequeñas asociaciones y colectivos de finales de los años 80 se está pasando a formar coordinaciones locales y ciudadanas, para temas concretos, con cierta vitalidad, sobre todo cuando se incorporan jóvenes con nuevos impulsos.

Pero además de estas Plataformas por temas más concretos y coyunturales, que son capaces de hacer movilizaciones de cierto calado en ocasiones, y que responden a aquello del “actuando localmente” del dicho ecologista, hay también otro tipo de coordinaciones (más esporádicas) que responden a aquello del “pensando globalmente” y que se plantean unas reflexiones colectivas para la

creación de nuevos valores de ciudadanía. Aunque sean incipientes, por su valor simbólico y por su conexión al fenómeno internacional de los Foros Alternativos, vale la pena entender su significación potencial para las culturas cívicas que se están construyendo. Es conocido que desde la Cumbre de Río sobre el medio ambiente en 1992, en cada nueva cumbre de los gobiernos del mundo aparece un foro paralelo de las ONGs y movimientos populares de todos los continentes. Lo cual está generando una coordinación alternativa global y horizontal entre todo tipo de iniciativas, y una serie de valores compartidos que se están construyendo en paralelo, y enfrentados a los del modelo de globalización especulativa y despilfarradora de los recursos del planeta.

En el ámbito local, han aparecido también Foros Cívicos a partir de la Agenda 21 que están construyendo un listado de nuevos indicadores de calidad de vida para cada ciudad, como el de Seattle en USA y, más recientemente, en varias ciudades europeas, y en concreto en Barcelona. Antes, en estas ciudades se podía presumir por tener mayor Producto Interno Bruto o por consumir más energía o por atraer más inversiones; ahora se trata de comprobar que vivimos mejor por el número de salmones que hay en el río, por el número de actividades de las asociaciones de voluntarios, o por indicadores de salud, educación, empleo, etc. de la ciudad. La importancia de estos indicadores no está tanto en armar otra medida tecnocrática frente a las actuales, sino en el debate pedagógico que se debe generar cada cierto tiempo para elaborar participativamente los criterios de los índices y su difusión entre los ciudadanos. En estos Foros participan normalmente las asociaciones ecologistas, de vecinos, de mujeres, sindicales, ONGs, etc., y también colectivos de la universidad, que son quienes deberían medir técnicamente lo que se decide por los movimientos, y miembros de la prensa, que son quienes deben difundir los resultados que se van recogiendo, y que siempre son provisionales en cada caso.

Estos ritos de hacer “comisiones” (de pensamiento alternativo global) a partir de los Foros Cívicos tienen además mucha importancia porque le dan otra dimensión al llamado tercer sector. El tercer sector hoy no pasa de ser un elemento de cierta comparsa al lado del sector estatal y del sector del capital. Sobre todo porque aún está poco definido, y no tiene principios propios diferenciadores, señas de identidad que le conviertan en motor, más allá de ser un elemento complementario de los dos anteriores. Pero los Foros, que incluyen muchos de los elementos más conscientes del tercer sector, son los que están pensando y midiendo un “tercer sistema de valores”.

Ni son los valores de la acumulación de capital ni son los valores de la gobernabilidad de las burocracias; son los valores de los que no quieren lucrarse ni quieren gobernar, y sí quieren dedicar su tiempo a otras actividades que les satisfacen más (sociales, culturales, economías sociales, autogestiones, etc.). Así pues, dentro del tercer sector, el “tercer sistema” (Nerfin, 1988) es un proceso de construcción de una identidad diferenciada que rivaliza con las tradicionales del Estado y el mercado. Son indicadores concretos los que se elaboran para cada ciudad de tal forma que no se trata de hablar en abstracto de sustentabilidad o de derechos humanos, sino con cifras de esa realidad local. Y con ello, se intenta condicionar al Estado y al mercado, iniciar el camino de un cambio civilizatorio, y otra cultura cívica y participativa.

Los planes y programas estratégicos, por tanto, pueden estar movidos desde actores sociales muy diversos y con finalidades de reconstrucción urbana incluso antagónicas. Lo que es necesario es que se descarten de los mismos aquellos aspectos que puedan resultar más segregativos, despilfarradores y conflictivos, y que se pueda ir a una mayor integralidad tanto de sujetos como de objetivos de sustentabilidad en esos procesos. Las metodologías de los Foros Cívicos parecen muy oportunas para ser incorporadas a la planificación, sobre todo para garantizar sus gestiones y seguimientos más democráticos y participativos. Y en cuanto a los aspectos más descentralizados, lo que caben son las articulaciones con Planes Comunitarios de zona o con las PAI (praxis autogestivas e integrales) a las que nos vamos a referir a continuación.

6. Construir con praxis integrales (P.A.I.S.)

Estos son otros ritos o contra-ritos que también concretan lo que es la democracia participativa cuando se quiere salir de las grandes definiciones, y se quieren poner en práctica algunos ejemplos sobre cómo se pueden hacer las cosas. Hemos hablado hasta ahora, en esta escala más descentralizada de barrios y ciudades medianas y pequeñas, o comarcas, de los reglamentos y de los NIP (núcleos de intervención participativa), pero sobre todo hemos subrayado la importancia de los Planes Comunitarios (Marchioni, 1994), aun señalando algunos de los problemas que se les han venido presentando. Hay problemas externos debidos a las coyunturas internacionales y también a los cambios municipales, pero hay otros problemas que afectan a los propios planteamientos técnicos y a las prácticas participativas de las asociaciones implicadas, y que debemos tratar de ir resolviendo.

Por nuestra parte, hemos puesto en marcha nuevas metodologías en diversas ciudades, primeramente en varios distritos de Córdoba, después en algunos barrios, ciudades andaluzas y cinturón metropolitano de Madrid y Barcelona. Lo hacemos desde unos Cursos de Posgrado de la Universidad Complutense y de la Autónoma de Barcelona, que precisamente se centran en este tipo de prácticas y en su sistematización y teorización: “Investigación Participativa y Desarrollo Local”. Para intentar resolver algún problema de los que se encuentran en los planes comunitarios, muy basados en la investigación-acción-participativa (IAP), hemos intentado introducir elementos que provienen tanto de la llamada “praxeología” de militancias en movimientos populares, como del “socio-análisis” institucional (Lourau, Guattari, Lapassade y otros, 1997). La dialéctica de todo esto resulta algo compleja si se la examina en abstracto, pero al llevarla a la práctica nos permite poner ejemplos más comunicables; y también conseguir algunos resultados, que son los que convencen a los movimientos y a los ayuntamientos que apoyan nuestros cursos de posgraduación. Para el período 1999/2000, se plantea también un curso de Posgrado en la Universidad Pablo Olavide de Sevilla, y otro “a distancia” para la Federación Española de Municipios y Provincias de España.

Para empezar con estas “praxis integrales” hay que situarse en quiénes intervienen: una parte de las instituciones que contratan, los dirigentes de varias asociaciones implicadas y los profesionales comprometidos. Estos son los que elaboran desde el principio el ¿para qué? y el ¿para quién? de la investigación-acción-participativa. Pero esta metodología no es tampoco, o sólo, una IAP, pues entendemos que ese tipo de práctica suele darse con ciertos grados de voluntarismo, basada en una supuesta ciencia popular (Fals Borda, 1986) y muy “basista” en sus formas. Ni es tampoco un proceso de “calidad total” de corte empresarial japonés para la mayor implicación de los trabajadores en aspectos concretos y limitados de su trabajo o de la mejora de su habitat. La denominamos PAIS (“Praxis Autogestiva Integral y Sinérgica”), no sólo como inversión de las siglas (contrapuestas a IAP), sino porque entendemos que en cada uno de esos conceptos hay un nuevo enfoque, con conceptos operativos cargados de otras formas menos voluntaristas:

a) “Praxis”, porque entendemos que siempre hay una práctica que es anterior a la investigación en sí, y a la que hay que referirse. Por eso hay que partir de los “analizadores históricos” o “síntomas” concretos de cada localidad, sucesos de cierta importancia para el tema tratado, como planteaba el socio-análisis en su día. Cada uno de los componentes iniciales del proyecto (políticos, técnicos o dirigentes sociales), tiene un posicionamiento nada neutral respecto de los acontecimientos que hayan motivado a hacer este tipo de investigaciones, y de acciones (también en otras investigaciones, aunque no se suele reconocer, como muestra la sociología de la ciencia) (Iranzo y otros, 1994). Cabe, por tanto, hacer una primera (1) construcción social con las propuestas de los objetivos, (2) circunscribiendo los objetos a tratar, (3) aportando los primeros datos, de tal forma que (4) se negocie una serie de medios imprescindibles que cada cual debe aportar: la administración, medios suficientes y flexibilidad para poder seguir un ritmo no burocrático; los técnicos, disponibilidad para replantearse sus conocimientos y supuestos; y los dirigentes, sus redes sociales y su capacidad de escuchar e interpretar los lenguajes populares en sus diferentes sentidos. Y todos han de comprometerse a no asustarse de que se vayan construyendo unas formas dialógicas y participativas propias para cada caso considerado, no poniendo

limitaciones excesivas a los procesos en sí mismos.

b) La “Auto-gestión” no sólo es escuchar (1) lo que se dice, sino que detrás de lo que cada cual dice hay (2) muchas cosas y grupos que se están contradiciendo, y (3) otras muchas cosas que no se dicen, pero que están implícitas en el contexto. Estas tres lecturas de cada texto, de cada entrevista o de cada grupo de discusión, son necesarias para poder ir comparando, en “triangulaciones”, los sentidos complejos, y paradójicos a veces, de lo que cada cual manifiesta. Por eso cabe introducir la teoría de redes para la construcción de informaciones, y “de-construir” con “mapeos estratégicos” (Freire, 1993) y “conjuntos de acción” (Villasante, 1993) lo que hay de explícito, y también sus potencialidades ocultas. Esto que puede parecer muy técnico, lo es sólo para los especialistas. Porque es un trabajo en equipo con “colaboradores” voluntarios del barrio, y estos tienen también un papel muy importante no sólo acompañando en las entrevistas, sino entresacando frases que les parecen de especial significado, o haciendo los mapas de relaciones y conjuntos de acción, distinguiendo entre los antagónicos, los diferentes y los propios. Autogestión no es que todos hagan de todo, sino que lo que cada cual haga en la red tenga el mismo poder/potencia para construir conjuntamente los sentidos alternativos.

c) Lo “Integral” debe estar contenido en un “tema generador” asumido por las redes sociales formales e informales. Es decir, construir un elemento que provoque acciones que muevan las redes y conjuntos de acción hacia situaciones más favorables de colaboración para los objetivos previstos. Es un “analizador construido” (asamblea, fiesta, campaña, programa, edificación, etc.) capaz de suscitar el apoyo de una parte importante de la población, cosiendo algunas de las rupturas que en el diagnóstico previo se hayan detectado, y reorientando algunos sentidos de lo dicho en las redes y conjuntos de acción previos, a fin de conseguir conjuntos de acción de mayor ciudadanía. Este “tema generador” debe ser movilizador de muy distintas sensibilidades locales, pero al tiempo se trata de que pueda conectar con las preguntas de fondo que hay en todos los procesos. Preguntas sobre las repercusiones: (1) en las fracciones de clase de una sociedad dividida en los “dos tercios”, y cómo formaría “bloque social” con unos tercios o con otros; (2) en las redes de información, sus subculturas y conjuntos de acción, y cómo generar otra cultura más integradora desde la ciudadanía; (3) en el propio territorio, teniendo en cuenta los despilfarros energéticos y tecnológicos, cómo apuntar a una mayor sustentabilidad. Por lo mismo, el tema o analizador debe ser escogido con cuidado y bien negociado con los principales actores sociales con potencia para ello. Esto se hace para que pueda abrirse en comisiones de trabajo y coordinación, es decir, que a partir del tema generador con más “gancho”, pueda haber una comisión que trabaje hacia los temas económicos y de empleo, por ejemplo, otra sobre redes culturales y medios de comunicación, u otra sobre el territorio y usos de edificios, etc., o tal vez otra sobre aspectos de salud, educación, etc.

d) Generar “Sinergias” instituyentes a partir de un proceso práxico abierto, es la consecuencia del planteamiento anterior. Si al principio tratábamos de abrir el proceso de los actores implicados casi hasta perdernos en las redes locales de informaciones múltiples, en estas últimas partes intentamos cerrar toda aquella amplitud con propuestas muy concretas, primero negociadas con los principales actores con potencialidad (hacerlo “integral”), y luego llevándolo a la práctica y evaluándolo (hacerlo “sinérgico”). La verificación de hasta dónde llegamos, y hasta dónde podemos llegar, viene de confrontar con las reales energías puestas en práctica lo que se había proyectado conjuntamente. Porque una cosa es plantearlo y otra hacerlo. Y hasta que no se hace, no se comprueba en la realidad de los hechos si todo aquello tenía un sentido o eran simples declaraciones bien intencionadas. Hay que entender que una cosa es (1) la difusión amplia hacia sectores muy de base, otra cosa es (2) la auto-formación de los sujetos más implicados; además hay también que contemplar (3) la recogida de información desde la base de manera continua, y (4) cómo se hace el proceso de toma de decisiones. Las sinergias se construyen con las energías de todos estos elementos y sólo así pueden resultar instituyentes. Es decir, generadoras de entusiasmos e innovaciones que renueven lo instituido, y lo hagan avanzar desde los procesos prácticos y con aquellos objetivos contruidos entre los actores

implicados.

El gobierno local, a partir de este análisis de la sociedad, tiene abiertas entonces diversas perspectivas para su desarrollo, según las partes de la sociedad con las que prefiera interactuar: es decir, con la sociedad de los dos tercios o con los sectores populares, con las economías financieras internacionales o con las ecologías económicas locales, con algunas soluciones más tecnocráticas o con las investigaciones más participativas, con indicadores tipo PIB o con Foros Cívicos, con una cultura modelo o con la pluralidad de culturas emergentes, propias y foráneas, etc. Hay muchas sociedades, o una sociedad muy fragmentada, con intereses y motivaciones muy variables y hasta contradictorios, y por lo mismo, la gestión local ha de optar entre una serie de posibilidades, en la combinación compleja que más le convenga a cada caso, pues no siempre se puede partir de lo que cada cual considera ideal. Lo que no se podría entender es que se argumente que sólo hay una o pocas posibilidades. O que no hay experiencias o prácticas, que se pueden intentar en nuestros municipios, para poder reconectar con la ciudadanía que se ha ido alejando de las decisiones sobre lo público y lo social.

Bibliografía

- ALBERICH, T. (1994), "Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España", Documentación Social, 94. Madrid.
- ALONSO, L.E., PÉREZ, L. (1996), ¿Trabajo para todos? Oikos Nomos. Madrid.
- AMIN, S. (1994), "El 50 aniversario de Bretton Woods...", Alfoz, 108. Madrid.
- ANTUNES y otros (1991), Manifiesto eco-socialista. Libros de la Catarata. Madrid.
- AZCUETA y otros (1993), Modelos organizativos de los movimientos sociales. Red CIMS. Madrid.
- AZNAR, G. (1994), Trabajar menos, trabajar todos. HOAC. Madrid.
- CORAGGIO, J.L. (1991), Ciudades sin rumbo. CIUDAD. Quito.
- COSTA, J. (1984), Oligarquía y Caciquismo. Alianza. Madrid.
- CHOMSKY, N. (1992), Ilusiones necesarias. Libertarias/Prodhufl. Madrid.
- ECO, U. y otros (1974), La nueva edad media. Alianza. Madrid.
- FALS BORDA, R. Brandão (1986), Investigación participativa. Instituto del Hombre. Banda Oriental. Montevideo.
- FERNÁNDEZ DURAN, R. (1993), La explosión del desorden. Fundamentos. Madrid.
- FREIRE, P. (1993), "Interrogantes y propuestas", Temas de Psicología Social, IV, 13. Buenos Aires.
- GALTUNG, J. (1984), ¡Hay alternativas! Tecnos. Madrid.
- GAVIRA, C. (1994), "Poder local y gobierno en las ciudades", Alfoz, 108. Madrid.
- GIDDENS, A. (1996), Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales. Cátedra. Madrid.
- HENDERSON, H. (1990), "New indicators for culturally specific, sustainable development", Ifda-dossier, 75/76. Nyon. Suiza.
- HERRERA y otros (1993), Diccionario de municipalismo. Terciarias. Madrid.
- IBAÑEZ, J. (1994), Para una sociología de la vida cotidiana. Siglo XXI. Madrid.
- IRANZO y otros (1994), Sociología de la ciencia y la tecnología. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- LAPASSADE, LOURAU, GUATTARI, y otros (1997), El análisis institucional. Campo Abierto. Madrid.
- LEFEBVRE, H. (1969), El derecho a la ciudad. Península. Barcelona.
- LIPIETZ, A. (1989), Choisir l'Audace. Une alternative pour le XXI siècle. La Découverte. Paris.
- LUCCHETTI, A. (1994), "Algunas ideas sobre algunos problemas de la ciudad de Barcelona", en Herrera y otros, Izquierda europea y poder local. Alfa Delta. Madrid.
- MARCELLONI, M. (1994), "La planificación estratégica", en Herrera y otros, Las grandes ciudades

- en la década de los noventa. Alfa Delta. Madrid.
- MARCHIONI, M. (1994), La utopía posible. Benchomo. Canarias.
- MARX, C. y ENGELS, F. (1990), España revolucionaria. VOSA. Madrid.
- MEDIONI, M.A. (1979), El Cantón de Cartagena. Siglo XXI. Madrid.
- NAREDO, J.M. (1996), La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995). Siglo XXI. Madrid.
- NAREDO y otros (1996), Ciudades para un futuro más sostenible. Habitat II. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Madrid.
- NERFIN, M. (1988), Ni príncipe, ni mercader: ciudadano. Socialismo y Participación. Lima.
- NUÑEZ, O. (1995), La economía popular. CIPRES. Managua.
- OBRADOR, J. (1992), Normativa sobre participación ciudadana. II Curso de Formación de la CAVE. Palma de Mallorca.
- REES, W. (1996), “Indicadores territoriales de sustentabilidad”, Ecología Política, 12. Barcelona.
- RIECHMANN, J. y FERNÁNDEZ BUEY, F. (1994), Redes que dan libertad. Paidós. Barcelona.
- RIFKIN, J. (1996), El fin del trabajo. Paidós. Barcelona.
- SASSEN, VIRILIO y otros (1992), “Ciudad global y economía mundo”. Alfoz, 90. Madrid.
- Sustainable Seattle (1993), Indicators of Sustainable Community. Seattle. USA.
- VANDANA SHIVA, M. (1996), “La seguridad alimentaria en manos de las mujeres”, Ecología política, 12. Barcelona.
- VARIOS AUTORES (1993), Los movimientos sociales hoy. Documentación Social, 90. Madrid.
- VARIOS AUTORES (1994), Mundo Asociativo. Documentación Social, 94. Madrid.
- VILLASANTE, T.R. (1976), Los vecinos en la calle. De la Torre. Madrid.
- VILLASANTE y TAMARIT (1982), Hacia una ciudad habitable. Miraguano. Madrid.
- VILLASANTE, T.R. (1984), Comunidades locales. IEAL. Madrid.
- VILLASANTE y otros (1989), Retrato de chabolista con piso. Alfz-IVIMA. Madrid.
- VILLASANTE, T.R. (1991), Movimientos ciudadanos e iniciativas populares. Cuadernos obreros. HOAC. Madrid.
- VILLASANTE, T.R. (1992), “El desarrollo local: analizadores y potencialidades desde las iniciativas ciudadanas”, Política y Sociedad, 10. Facultad de C.P. y Sociología. Madrid.
- VILLASANTE y otros (1993), “De los espacios políticos en juego”, Alfoz, 90, 96, 97. Madrid.
- VILLASANTE, T.R. (1994), “Sobre participación ciudadana”, Revista de Treball Social, 133. Barcelona.
- VILLASANTE y otros (1994), Las Ciudades hablan. Nueva Sociedad. Caracas.
- VILLASANTE, T.R. (1995), Las democracias participativas. HOAC. Madrid.
- VILLASANTE, T. R. (1996), “La democracia participativa realmente existente”, El Viejo Topo, 100. Barcelona.
- VIRILIO, P. (1988), Estética de la desaparición. Anagrama. Barcelona.
- WACKERNAGEL, M. (1996), “¿Ciudades sostenibles?”, Ecología Política, 12. Barcelona.