

## Nº 15, Octubre 1999

---

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

Carmelo Mesa-Lago

Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social,  
al umbral del siglo XXI

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

Iván Finot

Elementos para una reorientación de las políticas de  
descentralización y participación en América Latina

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

Humberto Falcão Martins y Joaquim Rubens Fontes Filho

¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la  
misión organizacional

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

Luciano Parejo Alfonso

El Estado como poder y el derecho regulador de su actuación, hoy; algunas de  
las transformaciones en curso

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

Nelson Marconi

El fortalecimiento de las carreras de Estado: la experiencia brasileña

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

Mercedes Iacoviello

Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado

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

Lawrence R. Jones y Fred Thompson

Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los  
sectores público y privado

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

[Declaración de La Habana](#)



## **Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI \***

**Carmelo Mesa-Lago**

### **Introducción: crisis y reforma del Estado benefactor**

En los dos últimos decenios del siglo XX ocurrieron dos transformaciones sociales importantes en América Latina: (1) la crisis del Estado Benefactor y su principal componente, la seguridad social, y (2) la reforma social, que abarca transformaciones importantes del Estado: los seguros sociales y la asistencia social. En este trabajo se usa el término seguridad social en sentido amplio, abarcando: los seguros sociales (vejez-invalididad-sobrevivientes, enfermedad-maternidad y desempleo), la atención a la salud pública (incluyendo los sistemas nacionales de salud), y la asistencia social (no se analizarán las asignaciones familiares que usualmente se incluyen en la seguridad social). La crisis económica o de la deuda externa del decenio de los 80 contribuyó considerablemente al deterioro y crisis de los seguros sociales, aunque estos ya anteriormente sufrían algunos problemas serios en los países con los sistemas más antiguos. Los programas de ajuste estructural, que comenzaron en la región también en el decenio de los 80 y se generalizaron en los 90, provocaron además severos costos sociales y agravaron la crisis de los seguros sociales. Por otra parte, la antigua asistencia social, limitada a unos pocos países de la región y con escasísimos recursos, fue afectada por la doble crisis.

La estrategia neo-liberal persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado, que pasa de un papel predominante a uno subsidiario. Las medidas económicas incluyeron: recortes en el empleo público, desregulación, descentralización administrativa, privatización de empresas y servicios públicos (o, al menos, eliminación de subsidios a los mismos), estímulo a la competencia, disminución de los gastos fiscales unida a cambio e incremento de impuestos (a fin de eliminar el déficit fiscal y propiciar superávit), liberalización de los precios (de bienes de consumo, interés, tasa de cambio), promoción a las exportaciones no tradicionales, apertura al comercio mundial y al capital extranjero, globalización, etc. La política social ha sido también objeto de reformas importantes, comenzando con una crítica a la seguridad social basada en sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero-actuarial, concentración de la cobertura en el sector medio y exclusión de los grupos de más bajo ingreso y de los pobres, impacto regresivo en la distribución, etc. Esta crítica estaba en parte sustentada por problemas serios y reales en un buen número de países, pero no en todos ellos, y procuraba, además, la reducción del costo fiscal en aquéllos con los sistemas más antiguos y poblaciones más envejecidas, los cuales sufrían los peores desequilibrios y requerían crecientes subsidios estatales (para los paradigmas sociales cambiantes, ver Franco 1996; Sottoli 1999).

La solución neo-liberal a los problemas citados ha sido la "privatización" de los dos principales y más costosos programas de seguro social: las pensiones de vejez, invalidez y muerte, y el seguro de enfermedad-maternidad (o/y sistemas nacionales de salud). La reforma de las pensiones ha promovido, en ocho países latinoamericanos, el cierre del antiguo programa de seguro social (en adelante "público") sustituyéndolo por un sistema "privado" (aunque con fuerte apoyo estatal), o la reforma del programa público y su integración con un componente "privado" en un sistema mixto, o la creación de un programa "privado" que paralelamente compite con el programa "público", reformado o no. El sector de salud ha sido más difícil de reformar y sólo hay cuatro países que han introducido mecanismos para facilitar el traspaso parcial del sistema público a uno privado. En ambos sectores se ha impulsado un proceso de descentralización administrativa, competencia del mercado y aumento de la eficiencia, eliminando el monopolio o cuasi-monopolio estatal, estimulando la pluralidad de entes gestores, introduciendo la facultad de elección de los proveedores de servicios, y, en el sector salud, promoviendo la participación en la

---

(\*) Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en México D.F., México, del 19 al 22 de octubre de 1999.

El autor agradece los comentarios de Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

gestión de municipios, comunidades, ONGs, etc. A pesar del aumento del desempleo en la región (o debido precisamente a dicho fenómeno), el seguro de desempleo, que está limitado a un tercio de los países, no se extendió en el decenio del 90.

La antigua asistencia social ha sido también transformada. Una crítica a la seguridad (seguro) social es que concentraba su cobertura en el sector medio de la población y, con muy pocas excepciones, no protegía a los pobres, mientras que la asistencia social carecía de recursos para atenderlos de manera adecuada. Por otra parte, la crisis económica y los programas de ajuste estructural agravaron la pobreza (debido a los cortes en el empleo y el presupuesto social) y provocaron protestas en algunas ciudades de la región, de ahí que la viabilidad de la estrategia neo-liberal fue amenazada. Así, en la mitad del decenio del 80 comenzó un nuevo programa asistencial: las redes mínimas de protección social (RMPS), que aspiró sustituir el viejo modelo estatista-centralizado mediante la focalización en el sector pobre o "vulnerable" a la crisis y el ajuste, la acción rápida y eficiente, la descentralización de la gestión y la participación desde abajo. A principios del decenio del 90, virtualmente todos los países latinoamericanos tenían algún tipo de RMPS y los pioneros habían introducido una segunda generación de estos programas con algunas características diversas, como el énfasis en la "inversión social".

En el decenio de los 90 tuvo lugar una recuperación económica (la cual comenzó en la segunda mitad de los 80 en algunos países), aunque interrumpida o desacelerada por las crisis de 1995 (México) y 1998-99 (países asiáticos, Rusia, Brasil). Pero la recuperación social no ha sido paralela a la económica y ha variado en los países de la región. El proceso de reforma social, en particular de las pensiones, se aceleró en el decenio que concluye: mientras sólo Chile había reformado la seguridad social a principios de los 80, siete países reformaron sus sistemas de pensiones y cinco los de salud en los 90.

Las referidas reformas sociales no sólo se han expandido en la región sino que también han influenciado el cambio en otros países del mundo. A fines del siglo, había al menos siete países que estaban considerando una reforma de pensiones en América Latina y tres una reforma de salud; más aún, los modelos de reforma latinoamericanos se habían introducido o estaban en discusión en varios países de Europa Oriental y África. En los dos últimos años he participado en varias conferencias internacionales en que se debatieron las ventajas de un modelo de reforma de pensiones *versus* otro, por ejemplo, en Pekín y en Hamburgo; esta última es especialmente importante pues Alemania fue la cuna del seguro social. La primera RMPS establecida en Bolivia (conjuntamente con otra en Ghana) se convirtió en modelo para muchos países en el mundo. Es de esperar, salvo que ocurra una severa crisis en los modelos de reforma, que estos procesos continúen y se expandan en el siglo XXI.

Con dos decenios de experiencia en la reforma social latinoamericana, es importante, por tanto, intentar una evaluación comparativa de sus resultados y lecciones. Este trabajo (que integra, pone al día y expande varias de mis publicaciones previas) efectúa dicho análisis en un grupo de países representativos de la región y se divide en cinco partes: (1) la selección de dichos países y su tipología, (2) los costos sociales durante la crisis de los 80 y la recuperación de los 90, (3) la reforma de los seguros sociales de pensiones y salud, así como una breve revisión del seguro de desempleo, (4) las limitaciones de la asistencia social y el desempeño de las RMPS, y (5) las lecciones de la reforma social con respecto al nuevo rol del Estado.

## **I. La selección de los países y su tipología**

### **A. Criterios de selección: nivel de desarrollo económico y social**

Por escasez de tiempo e información, no es posible abarcar en este trabajo los 20 países de América Latina, de ahí que se seleccionan 10 de ellos, con diversos niveles de desarrollo económico-social y con diversos tipos de reforma social: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay. El Cuadro 1 ordena los 10 países, primero por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que combina un indicador económico y dos sociales (salud y educación), y después de acuerdo con el PIB por habitante (p/h) real basado en el PPP (*Purchasing Parity Power* o poder de compra paritario) en

dólares de EEUU. Ambos ordenamientos nos permiten clasificar los países en cuatro grupos: (1) Alto (Chile, Costa Rica, Argentina y Uruguay), (2) Medio (México y Colombia), (3) Bajo (Cuba y Perú), y (4) Muy Bajo (El Salvador y Bolivia). Para simplificar el análisis, estos dos últimos grupos se unificarán en uno Bajo. El caso de Cuba es complejo pues, hasta fines del decenio del 80 su desarrollo social lo colocaba en el grupo Alto (aunque no su desarrollo económico), pero la severa crisis del 90 lo ha empujado hacia el grupo Bajo. Nótese también que, en el Cuadro 1, el ordenamiento por el IDH no es igual al del PIBp/h, especialmente Costa Rica, que se ordena 2do. en el primer indicador pero 6to. en el segundo indicador. Esto indica que hay países que han alcanzado un desarrollo social más alto que su nivel de desarrollo económico, un importante aspecto que he analizado en un estudio internacional realizado por las Naciones Unidas (Mesa-Lago 1999c).

El segundo segmento del Cuadro 1 muestra que los diez países han llevado a cabo reformas de pensiones (aunque con características muy distintas) y seis de ellos reformas de salud (también distintas, y excluyendo en la región sólo la reforma sanitaria del Brasil, país que aún no ha realizado la reforma de pensiones). Sólo cuatro de los diez países en este estudio tienen un seguro de desempleo; de hecho tres, pues el de México es una pensión por despido a edad avanzada (los otros dos países en la región con un típico seguro de desempleo son Brasil y Venezuela). Cinco países tienen programas de asistencia social en pensiones (Brasil es el otro país de la región que tiene este programa) y todos los países (excepto Cuba) tienen RMPS. Todos los países del grupo alto (los más desarrollados) virtualmente han hecho las reformas de los seguros sociales y tienen prácticamente todos los otros programas, mientras que los del grupo muy bajo (los menos desarrollados) sólo han reformado las pensiones y tienen una RMPS. La selección de los países es bastante representativa de diversas situaciones; quizás debería haberse incluido Brasil, pero se excluyó porque aún no ha completado la reforma de pensiones.

## **B. Tipología: liberalización político-económica y reforma de la seguridad social**

Una pregunta que intenta responder el Cuadro 2 es si existe una relación entre los grados de liberalización política (democratización) y liberalización económica (reforma neo-liberal), y entre estos y el grado de privatización de la seguridad social. Aunque este es un tema muy complejo que exige mayor investigación y precisión, el ordenamiento de los diez países en las primeras dos columnas parece ser inverso: a menor el grado de democratización, mayor es el grado de liberalización económica y viceversa. En Chile, bajo el gobierno autoritario de Pinochet, se implantó la reforma neo-liberal más radical de la región (lo que no ocurrió bajo gobiernos militares en Argentina, Uruguay y otros países) y los dos gobiernos democráticos en el decenio del 90 han mantenido básicamente el modelo neo-liberal, con ajustes menores. El grado de democratización en México (partido hegemónico) y Perú (autogolpe de Fujimori) es bajo y la liberalización económica ha sido alta. En Colombia y Uruguay ha habido un alto grado de democracia y el grado de reforma económica ha sido respectivamente medio y bajo. El Salvador se ordena en el medio, tanto en liberalización política como económica. Costa Rica ha tenido una tradición democrática ejemplar e ininterrumpida en la segunda mitad del siglo XX y un grado bajo de liberalización económica. Cuba es un caso especial en que no ha habido liberalización política en 40 años y el estatismo continúa predominante a pesar de una tímida reforma económica introducida en 1993-96. Bolivia y Argentina parecen ser excepciones, con un grado medio de liberalización política, pero alto de liberalización económica.

La relación entre los grados de democratización y reforma de la seguridad social (especialmente pensiones) parece ser inversa: a mayor el grado de democracia al tiempo de la reforma de la seguridad social, menor su grado de privatización, y viceversa. Esta relación la he medido y desarrollado en un artículo reciente, en que también he intentado explicar la excepción de El Salvador (Mesa-Lago 1999b). Por lo contrario, el Cuadro 2 indica que existe una relación directa entre el grado de liberalización económica y el grado de privatización de la seguridad social, con la excepción de la Argentina. La reforma neo-liberal más radical (Chile) implantó la mayor privatización de la seguridad social, mientras que

reformas económicas más moderadas (Costa Rica) han resultado en un grado muy bajo de privatización; el país con una reforma económica mínima (Cuba) no ha experimentado proceso alguno de privatización de la seguridad social, que es básicamente financiada y totalmente administrada por el Estado

Aun si se aceptase mi opinión sobre las interrelaciones indicadas, hay que plantearse otras dos preguntas aún más trascendentes que la primera: ¿cuál ha sido el resultado comparativo de las reformas sociales neo-liberales más drásticas, comparadas con las más moderadas o donde no han ocurrido las mismas? y ¿cuál es el papel del Estado en el desarrollo social bajo la reforma? Para intentar responder estas interrogantes hay primero que analizar el costo económico-social de la crisis de los 80 y el impacto en los mismos de la recuperación de los 90.

## **II. Costos económicos y sociales de la crisis del 80, y la recuperación del 90**

La severa crisis económica del decenio del 80 tuvo, sin duda, costos económico-sociales altos, pero con diferencias entre los países, y la recuperación en el decenio del 90 exhibe también resultados diversos. El Cuadro 3 mide dichos costos.

### **A. Costos económicos**

En el aspecto económico, el Cuadro 3 muestra la tasa promedio anual del PIBp/h en 1981-90 y 1991-98, así como la tasa de inflación antes de la crisis (1980), en el año peor de la crisis en cada país (en 1981-90) y en 1998. El PIB p/h se redujo a una tasa promedio regional anual de 1% en 1980-91 y América Latina padeció la primera superinflación en su historia. Perú, Argentina y Bolivia sufrieron las mayores caídas del PIBp/h (-3.3% a -1.4%); los dos primeros afectados por un experimento populista heterodoxo que fracasó y luego por el fuerte ajuste estructural, y Bolivia por el desgobierno (las tasas de inflación en estos países llegaron a niveles de 4.923% a 8.170%). El Salvador tuvo una caída algo mayor que el promedio regional, en gran medida por la guerra civil. Los descensos del PIBp/h en Uruguay, Costa Rica y México fueron menores que el promedio regional (-0.6% a -0.3%), y en los dos primeros el ajuste estructural fue más moderado; las tasas de inflación superiores alcanzadas en estos países fueron altas, pero muchísimo menores que en los países citados (respectivamente, 83%, 27% y 159%). Colombia experimentó un crecimiento de 1.6% con una inflación relativamente baja en su peor año (32%), debido a su bajo endeudamiento externo, políticas económicas moderadas y la economía sumergida. Chile creció 1.3%, con la tasa de inflación más alta de 27%; en realidad su PIBp/h cayó en la primera mitad del decenio y aumentó considerablemente en la segunda mitad. Cuba, aparentemente, tuvo el mayor crecimiento (2.8%), pero éste se midió por el antiguo sistema soviético del producto material bruto, que no es comparable con el de las cuentas nacionales (PIB), y, además, fue protegida de la crisis por la generosa ayuda de la URSS en créditos blandos y subsidios de precios (Mesa-Lago 2000a).

Durante el decenio del 90, la región se recuperó a una tasa anual de 1.7% del PIBp/h y la tasa de inflación se redujo al 10%; los programas de ajuste fueron exitosos en reducir y controlar la inflación en todos los países, pero los resultados en cuanto al PIBp/h son contradictorios. Chile, Argentina, Perú, Uruguay y El Salvador gozaron de tasas más altas que el promedio regional (5.7% a 2.4%), los cuatro primeros con la culminación de sus reformas económicas (fuertes en Chile, Argentina y Perú, pero moderada en Uruguay) y El Salvador con la pacificación y la fuerte ayuda internacional. Sin embargo, las intensas reformas económicas de Bolivia y México, así como las más moderadas de Colombia y Costa Rica, resultaron en tasas iguales o inferiores al promedio regional (1.8% a -0.7%). La desaparición de la URSS y su ayuda económica y comercio con Cuba (que habían protegido a dicho país de la crisis regional de los 80), provocó una caída severa del PIBp/h (-36%, ya basado en el sistema universal de las cuentas nacionales) que más que revirtió los avances del decenio anterior. Este análisis no encuentra que el tipo de liberalización económica (alta, media o baja) tenga una relación sistemática con el crecimiento del PIBp/h.

### **B. Costos sociales**

Para medir los costos sociales, el Cuadro 3 utiliza cuatro indicadores: el índice del salario mínimo real, la tasa de desempleo abierto, la incidencia de pobreza (urbana y rural), y el coeficiente Gini de distribución del ingreso. Se muestran los tres últimos indicadores antes de la crisis (1980), en el peor año de la crisis en cada país, y en el año más reciente disponible durante la recuperación de los 90; en el índice del salario mínimo real, se estima la caída en 1980-90 y la situación en 1993 (la CEPAL discontinuó dicho índice en 1994; ver, sin embargo, CEPAL 1997). Se carece de cifras sobre tres indicadores en Cuba y El Salvador, y sobre uno en Bolivia y Perú.

Durante la crisis, el salario mínimo real cayó drásticamente respecto del nivel de 1980 en Perú, Argentina y México (a 23%, 40% y 46%, respectivamente); descendió algo menos en Uruguay (a 69%) y en Chile (a 66%), a pesar de que este país tuvo crecimiento del PIBp/h, debido al control estatal sobre los salarios para frenar la inflación; las reducciones menores ocurrieron en Costa Rica (a 86%), debido a la política social para proteger a este grupo de la caída en el PIB, y en Colombia (a 99%), que se benefició del crecimiento económico. La tasa de desempleo más alta se registró en Chile (20%, a más de 10% de la fuerza laboral en programas de empleo), seguida de Uruguay, Colombia y Bolivia (16% a 12%); y las tasas más bajas fueron las de México, Argentina, Cuba, Costa Rica y Perú (7% a 10%). Las series sobre incidencia de pobreza son incompletas, pero ésta probablemente aumentó durante la crisis aunque no siempre se muestra la situación peor (por ejemplo, en Chile); la incidencia más baja se registró en Argentina, Uruguay y Costa Rica, con una incidencia mayor en México, Colombia y Chile, y la más alta en Perú y Bolivia. La distribución del ingreso empeoró virtualmente en todos los países, pero se mantuvo relativamente baja en Costa Rica y Uruguay, mediana en Argentina, México y Colombia, y alta en Bolivia y Chile (la mayor desigualdad en el ingreso en Chile probablemente ocurrió en la primera mitad de los 80, pero se carece de cifras). Combinando los cuatro indicadores, aparece que los costos sociales de la crisis fueron muy altos en Chile, Perú y Bolivia. Los dos últimos son consecuentes con la caída fuerte del PIB, pero Chile tuvo el tercer crecimiento más alto entre los 10 países; los costos sociales en Colombia fueron altos, aunque este país tuvo la segunda tasa de crecimiento; Chile y Colombia carecieron de una política social adecuada para amortiguar los efectos sociales adversos de la crisis. México y Uruguay tuvieron costos sociales medios, Argentina bajos y Costa Rica muy bajos; todos estos países tuvieron caídas en el PIBp/h (la peor, en Argentina), pero Costa Rica practicó una política social exitosa en proteger a los grupos de más bajo ingreso. Se carece de información para evaluar el costo social en Cuba y El Salvador, sin embargo, el primer país estuvo protegido de la crisis económica por la URSS, y otros indicadores sociales (salud, educación) mejoraron, mientras que El Salvador debe haber sufrido con la guerra civil.

Durante la recuperación de los 90, el salario mínimo real siguió deteriorándose en Perú (a 16% en relación con el nivel de 1980, a pesar de tener la tercera tasa más alta de crecimiento del PIBp/h), así como en México y Uruguay; ascendió ligeramente en Argentina, pero aún por debajo del nivel de 1980 (aunque la tasa de crecimiento fue la segunda más alta); sobrepasó ligeramente el nivel de 1980 en Chile y Colombia; y aumentó considerablemente en Costa Rica (a 113%, aunque este país tuvo una baja tasa de crecimiento). La tasa de desempleo continuó aumentando en Colombia (a 15%, agravada por un crecimiento débil) y en Argentina (a 13%, a pesar del *boom*); el desempleo descendió en el resto de los países a tasas de 9-10% en Perú y Uruguay, y 3-6% en México, Bolivia, Costa Rica y Chile. La incidencia de pobreza se incrementó en México y Colombia, en el segundo llegando a ser la más alta (con Bolivia) entre los siete países sobre los que se dispone de información; la incidencia se mantuvo casi igual en Argentina, pero aun así, la menor; y disminuyó en Uruguay y Costa Rica (las más bajas después de Argentina), así como en Chile y Bolivia (en el primero, reducida a la cuarta más baja). La distribución del ingreso empeoró en Colombia (convirtiéndose en la más desigual) y en México; y descendió en los otros países: la desigualdad menor en Costa Rica y Uruguay, y la segunda más desigual en Chile. El mejoramiento de los indicadores sociales durante la recuperación ha sido muy alto en Costa Rica, alto en Uruguay, medio en México, Chile y Bolivia, bajo en Argentina, y muy bajo en Colombia. El desempeño social de Costa Rica es notable, pues su tasa de crecimiento fue una de las más bajas y ratifica el énfasis en

su política social; Uruguay ha mejorado su desempeño social ayudado por una tasa alta de crecimiento y medidas de política social, pero aún enfrenta una tasa de desempleo alta; Chile ha logrado mitigar considerablemente los costos sociales (en gran medida por el mayor énfasis en la política social de los gobiernos democráticos, que han asignado a la misma mayores recursos provenientes de una alta tasa de crecimiento), pero aún tiene una distribución del ingreso muy desigual; México y Bolivia han experimentado mejoría, mientras que Argentina y Colombia han sufrido un deterioro, y los dos indicadores de Perú sugieren también un deterioro; Argentina y Perú, no obstante, han tenido el crecimiento económico más fuerte después de Chile. No hay información sobre tres indicadores en Cuba y El Salvador; sin embargo, la severa crisis económica en el primer país ha provocado también un deterioro generalizado en otros indicadores sociales (Mesa-Lago y Pérez-López 1999).

Esta sección aporta evidencia que los costos sociales de la crisis y la superinflación en los 80 fueron atenuados en algunos países y exacerbados en otros, mientras que el crecimiento y la estabilidad económicos en los 90 no siempre han venido acompañados por una mejoría social. Las próximas secciones de este artículo analizan el papel que la política social ha tenido en dichos resultados.

### **III. La seguridad social: desarrollo, crisis y reforma**

En esta sección se ofrece un panorama general y las tendencias en el desarrollo de la seguridad social en los diez países, se resumen las causas y efectos de la crisis, se analizan las reformas de los seguros sociales de pensiones y de enfermedad-maternidad (salud), y se describe la situación del seguro de desempleo.

#### **A. Desarrollo y crisis de la seguridad social**

Las características principales de la seguridad social y su grado de desarrollo en los diez países se presentan en el Cuadro 4. Con base en dichos indicadores de seguridad social se pueden ordenar los países de una forma muy similar a la general antes hecha sobre su grado de desarrollo económico-social (Cuadro 1 y sección I-A). En trabajos anteriores he clasificado los países latinoamericanos en tres grupos: pioneros, intermedios y tardíos.

Los pioneros fueron los que introdujeron primero sus sistemas de seguridad social (especialmente de pensiones) y estos son los más desarrollados, o sea, tienen todos los seguros sociales (pensiones, enfermedad-maternidad, riesgos ocupacionales, desempleo), así como asignaciones familiares y asistencia social, cubren a casi todas sus poblaciones (o su inmensa mayoría), sus cotizaciones sobre el salario son las más altas, el grueso del gasto de las prestaciones se dedica a las pensiones (porque estos programas son los más antiguos y la esperanza de vida es la más elevada), la razón de asegurados activos por un pasivo (pensionado) es la más baja (debido a la madurez del programa y el envejecimiento de la población), los costos administrativos son los más bajos por su universalidad, el gasto de la seguridad social como porcentaje del PIB es el mayor, y ocurren déficit financieros considerables en el balance de los sistemas.

En el otro extremo, los países tardíos fueron los últimos en establecer sus sistemas, sólo tienen tres seguros sociales (carecen del de desempleo, asignaciones familiares y asistencia social), cubren a una minoría exigua de sus poblaciones, sus cotizaciones salariales son las más bajas (porque el costo del sistema es menor), la esperanza de vida es inferior, el porcentaje del gasto que va a pensiones es el más pequeño (porque sus programas son las más nuevos y su población es muy joven, de ahí que el grueso del gasto va a salud), la razón activo/pasivo y la proporción del costo administrativo son los más altos, y el porcentaje del gasto de la seguridad social sobre el PIB es el más bajo. Los países intermedios se colocan entre los dos extremos.

El Cuadro 4 muestra que Uruguay, Argentina y Chile tienen todas las características del grupo pionero. Cuba también reúne la mayoría de las características de este grupo (en antigüedad de su programa de pensiones, cobertura poblacional, gasto que va a pensiones, esperanza de vida, gasto total y déficit); pero en los 60 su sistema fue copiado del modelo soviético y ello hace que no tenga los programas de

desempleo y asignaciones familiares (pero sí de asistencia social), y que su cotización salarial total sea la más baja (los trabajadores no contribuyen y el Estado carga con la inmensa mayoría del costo). Costa Rica estableció su sistema a principios del decenio del 40 y su población es muy joven, de ahí que el porcentaje que va a pensiones es muy bajo, y la razón activos/pasivos es muy alta (características del grupo intermedio); pero este país dio un impulso enorme a la seguridad social en los decenios del 60 y 70, lo cual lo catapultó al grupo pionero, por ello tiene una cobertura poblacional, cotización salarial, esperanza de vida y gasto sobre el PIB muy altos, y un costo administrativo muy bajo. Colombia y México se colocan en el grupo intermedio y el Cuadro 4 indica que reúnen casi todas las características de este grupo, con alguna excepción. Perú, El Salvador y Bolivia pertenecen al grupo tardío y son también los países que se clasificaron con los niveles inferiores de desarrollo económico-social en el Cuadro 1.

Los países pioneros fueron los primeros afectados por déficit actuariales y financieros en los sistemas de seguridad social. Desde los decenios del 60 y 70, Uruguay (el prototipo de Estado de Bienestar en la región), Argentina y Chile enfrentaron estos problemas porque los gastos eran superiores que los ingresos (al menos en algunos de sus programas o fondos), lo cual obligó al Estado a hacer transferencias fiscales crecientes. Ocurrió entonces un proceso de unificación de los múltiples fondos o "cajas" existentes, pero no se resolvieron los problemas de fondo (Chile, sin embargo, realizó una reforma estructural de su sistema en 1980-81). Algunos países del grupo intermedio comenzaron a sufrir problemas financieros.

La crisis económica del 80 agravó el déficit en los países pioneros y provocó la crisis latente de la seguridad social en la mayoría de los países de los otros dos grupos. El aumento del desempleo y la expansión del trabajo informal (no cubiertos por la seguridad social) redujeron la cobertura y los ingresos del sistema. En los pocos países en que la seguridad social incluye seguro de desempleo y asistencia social, los desempleados comenzaron a cobrar subsidios de desempleo y el número creciente de pobres recibió pagos asistenciales. La hiperinflación disminuyó el salario real y la recaudación por cotización, a par que aumentó los gastos (ajuste de pensiones, incremento en costos sanitarios); además creó incentivos para la evasión y la mora, y provocó rendimientos de la inversión negativos, pues el capital y los intereses no estaban indexados. El gobierno no pagó o demoró sus contribuciones como empleador y tercera parte, y cuando negoció el pago de la deuda, lo hizo con una moneda devaluada o bonos de pobre rendimiento. A fines del decenio del 80, los déficit del sistema de seguridad social en Argentina, Cuba, Chile y Uruguay fluctuaban entre 5% y 17% del PIB, y los subsidios fiscales como porcentaje del total de gastos del sistema, entre 35% y 63% (Cuadro 4). Intentando restaurar el equilibrio o reducir el déficit, muchos países permitieron una erosión del valor real de las pensiones y paralizaron la inversión en infraestructura y equipo sanitario.

El ajuste estructural contribuyó a la crisis de la seguridad social. El proceso de recorte de empleo estatal y de gastos fiscales impactó adversamente la cobertura y los ingresos, mientras que el cierre de empresas ineficientes y/o no competitivas por causa de la liberalización y la apertura externa provocó efectos similares. Los presupuestos de salud pública fueron reducidos y se paralizó la inversión en su infraestructura por casi un decenio. A fines del decenio del 80, la presión de los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial) para restaurar el equilibrio fiscal llevó a identificar la seguridad social como una causa del déficit, pero también como una fuente potencial de financiamiento y desarrollo del mercado de capitales (Mesa-Lago 1996a). Los primeros estudios y misiones se iniciaron a mediados de los 80, aunque no tuvieron resultados significativos en ese decenio. Pero al comienzo del decenio del 90, la crisis doméstica de la seguridad social y la presión externa abrieron el camino para la reforma.

## **B. Reforma de las pensiones**

### *1. Modelos de reforma y comparación de su implantación en los países*

Las reformas del seguro social de vejez, invalidez y sobrevivientes son de dos tipos: *no estructurales* y *estructurales*. Las primeras mantienen el sistema público, pero lo transforman con diversos objetivos (no siempre se persiguen todos): extender la cobertura poblacional, normalizar las condiciones de adquisición

de derechos entre diversos grupos cubiertos (usualmente haciendo más estrictas dichas condiciones), eliminar/reducir el déficit y hacerlo más viable financieramente dentro de un período, mejorar su eficiencia (incluyendo unificación de entes gestores), y proveer pensiones más adecuadas; estas reformas, por tanto, intentan perfeccionar el sistema público único, en vez de eliminarlo, combinarlo o hacerlo competir con otro diferente; ejemplos de las mismas son las de Cuba y Costa Rica.

El núcleo de la reforma cubana se efectuó en 1959-63 y comprendió las medidas siguientes: unificación de los diversos fondos o cajas existentes y homologación de condiciones de adquisición (exceptuando las fuerzas armadas), universalización de la cobertura, eliminación de la cotización del trabajador y establecimiento de una cotización igual a las empresas (todas estatales hasta mediados del 90), administración directa por el Estado y financiamiento por el presupuesto fiscal (no existe un fondo sino que el gobierno cobra las cotizaciones, que van al presupuesto, y se hace cargo de todos los gastos). El sistema sufre de un fuerte déficit creciente (74% del gasto) ya que las cotizaciones son insuficientes para financiar las pensiones, a pesar de que fueron incrementadas a mediados de los 90; una ley contempla la restauración de la cotización a los trabajadores, pero se ha pospuesto repetidamente por causas políticas y sociales. Debido a la aguda crisis y la devaluación del peso, las pensiones son excesivamente bajas e insuficientes para satisfacer las necesidades básicas. No existe ningún plan de retiro empresarial ni programa de ahorro individual. Aunque el sistema fue exitoso por muchos años, está urgido de una reforma profunda y rápida debido a su enorme costo (17% del PIB en 1993), desequilibrio y erosión del poder adquisitivo de las pensiones; el costo aumenta con rapidez debido al acelerado envejecimiento de la población y a que, mientras que Cuba tiene la segunda esperanza de vida más alta en la región, sus edades de retiro (55 la mujer y 60 el hombre) son las más bajas entre los diez países (Cuadro 4; Mesa-Lago 1996b).

La reforma de Costa Rica se llevó a cabo entre fines del 80 y la primera mitad del 90, incluyendo: aumento de las edades de retiro (de 55/57 mujeres, hombres, de 60/62, aún bajas de acuerdo con la esperanza de vida, ver Cuadro 4), "cierre" de todos los programas de pensiones independientes para funcionarios públicos (excepto el del Poder Judicial), incorporación gradual de dichos grupos al sistema general, con homologación de sus condiciones de adquisición, e introducción de una pensión complementaria de carácter voluntario con régimen de capitalización plena e individual (CPI). En 1995, Costa Rica aparecía como el único sistema de seguridad social que tenía un superávit substancial entre diez países latinoamericanos, los cuales sufrían déficit hasta 10% del PIB (BID 1998). A fines de 1998 se llevó a cabo un proceso nacional de concertación, que resultó en un acuerdo entre todas las partes involucradas para extender la cobertura del seguro y asistencia a toda la fuerza laboral, hacer más estricta la fórmula de cálculo de las pensiones, y convertir en obligatorio el programa de pensiones complementarias (Mesa-Lago 1999c).

Los ocho países restantes han realizado reformas *estructurales* de tres tipos: (1) *sustitutivo*, que "cierran" el sistema público (impiden nuevas afiliaciones) y lo reemplazan con un sistema nuevo de capitalización plena e individual (CPI), en Chile (el pionero, que comenzó a operar en mayo de 1981), Bolivia (mayo 1987), México (septiembre 1997) y El Salvador (mayo 1998); (2) *mixto*, que no cierra sino que reforma el programa público y lo integra como componente básico-solidario con un nuevo componente de CPI --al momento del retiro, los asegurados reciben dos pensiones: una básica y otra complementaria--, en Argentina (julio 1994) y Uruguay (abril 1996); y (3) *paralelo*, que tampoco cierra pero reforma parcial o totalmente el sistema público y termina su monopolio creando un nuevo sistema de CPI que compite con el público, en Perú (junio 1993) y Colombia (abril 1994). La reforma chilena no tuvo impacto en el resto de la región por más de una década, debido a que fue asociada con el régimen autoritario militar, pero, con el cambio a la democracia en 1990 y el mantenimiento de la reforma, la misma se volvió políticamente aceptable y comenzó a ejercer influencia. Aunque algunos pretenden que existe un solo modelo de reforma estructural (el chileno), en realidad funcionan tres modelos distintos en América Latina, y las ocho reformas tienen características diferentes, como demuestra el Cuadro 5.

Uno de los principios del nuevo paradigma social es la libertad de elección, tanto para escoger entre

el sistema antiguo y el nuevo, como para cambiarse entre las administradoras de CPI, pero dicha libertad varía considerablemente. Con respecto a la primera: (1) hay máxima libertad en Argentina y Colombia, porque tanto los asegurados al tiempo de la reforma como los que entran nuevos al mercado laboral pueden seleccionar uno de los dos sistemas y cambiarse entre ellos (Perú concedió esta libertad por un tiempo, pero ahora prohíbe pasarse del nuevo al antiguo); (2) libertad intermedia en Chile (los nuevos entrantes en el mercado laboral deben afiliarse al sistema nuevo, pero a los asegurados al tiempo de la reforma se les dio un plazo para quedarse en el sistema viejo o pasarse al nuevo), y en El Salvador y Uruguay (los nuevos entrantes en el mercado laboral deben afiliarse al sistema nuevo, mientras que a los asegurados al tiempo de la reforma se les divide por edad y sólo parte de ellos puede elegir entre los dos sistemas); y (3) ninguna libertad en Bolivia y México, donde todos los asegurados al tiempo de la reforma, más los que entren al mercado laboral, deben incorporarse al sistema nuevo. En cuanto a la libertad de escoger el tipo de administradora de los de CPI: (1) en Chile, Bolivia, El Salvador y Perú sólo se permiten sociedades anónimas privadas de giro exclusivo, pero en los otros cuatro países hay administradoras múltiples (pueden ser públicas, privadas, cooperativas, etc); y (2) no existen restricciones para cambiar de administradoras en Chile y Perú (pero en ambos se requiere un año, que es lo que el trámite toma en la práctica), mientras que en Argentina, Colombia, Uruguay y El Salvador se permiten dos cambios anuales, en México un cambio anual, y en Bolivia se prohíbe cualquier cambio hasta el año 2001 (Cuadro 5).

En Chile se eliminó la cotización del empleador y también en Bolivia y Perú (en el último no se hizo hasta 1995), pero la misma continúa sin cambio en Argentina, El Salvador y México, se redujo ligeramente en Uruguay y se incrementó en Colombia. La cotización del asegurado se redujo en Chile (en el sistema nuevo, aunque no en el antiguo), pero no cambió en Argentina y México, y se aumentó en los otros cinco países. La eliminación de la cotización del empleador ha resultado en un incremento de la cotización del asegurado, salvo en Chile, donde se ha incrementado el subsidio fiscal. En México, el mantenimiento sin cambio de las cotizaciones obligó a incrementar el aporte del Estado al sistema.

## *2. El papel del Estado en la reforma*

Se califica el nuevo sistema de "privado", pero aun en el prototipo y más "puro" sistema, el chileno, el Estado juega un papel importante: obliga a la afiliación (no es voluntaria), regula con enorme detalle todo el sistema, crea y financia una Superintendencia que supervisa y establece normas para el sistema, crea y financia una Clasificadora de Riesgos que ordena los instrumentos de inversión de acuerdo con su grado de riesgo, se hace cargo del triple costo de la transición (el déficit del sistema antiguo, el bono de reconocimiento y la pensión mínima en el nuevo sistema) y concede otras garantías como el rendimiento mínimo de la inversión del fondo y las pensiones en caso de quiebra de una administradora. El triple costo fiscal es crucial, se resume en el Cuadro 5 (Aporte financiero del Estado), y se analiza a continuación (ver sobre esto, Mesa-Lago 1999a).

El primer costo fiscal durante la transición es el déficit substancial que ocurre en el sistema antiguo, pues éste tiene a su cargo todas las pensiones en curso de pago o la inmensa mayoría de ellas, pero se queda sin cotizantes o con una minoría. Esto se debe a que, o bien se obliga a cambiar a todos los asegurados al nuevo sistema (Bolivia y México), o la mayoría de ellos se cambia voluntariamente, o lo hace con incentivos provistos por el Estado (la reducción de la cotización del asegurado que se cambió al nuevo sistema en Chile), o con cambios en la legislación (en Perú, cuando el gobierno se percató que no había suficientes cambios al nuevo sistema fue endureciendo las condiciones de adquisición y aumentando las cotizaciones en el antiguo). Más aún, en aquellos países en que se queda una parte de los asegurados en el sistema antiguo, estos son los más viejos y próximos a jubilarse, por lo cual el déficit se acrecienta ya que se reducen los cotizantes pero crecen los pensionados. Eventualmente este déficit desaparecerá, pero puede tomar entre 35 y 50 años, mientras tanto el Estado se hace cargo del déficit en todos los países (Cuadro 5).

El segundo costo fiscal es el bono de reconocimiento, o sea el valor de las cotizaciones aportadas al sistema antiguo por los asegurados que se cambian al sistema nuevo. Chile ha sido el país más generoso en

estimar dicho bono, pues para hacerlo efectivo sólo se requiere tres años de contribuciones previas, su valor no tiene "techo" o límite, se ajusta a la inflación y se le agrega un interés real del 4% anual. En los otros países el Estado ha eliminado el derecho al bono (México y Uruguay--sobre el segundo, ver más abajo) o limitado su concesión (al 15%, de los que tienen el derecho en Perú) o lo ha reducido en los restantes cinco, ya sea aumentando las contribuciones previas requeridas entre 4 y 35 años, imponiéndole un techo, no ajustándolo o no pagando interés (Cuadro 5). Pero mientras estas restricciones reducen el costo fiscal, también constriñen los beneficios de los asegurados.

El tercer costo fiscal es la obligación del Estado de garantizar el pago de una pensión mínima a todos los que están en el sistema nuevo, ya sea porque se pasaron del antiguo o porque entraron por primera vez al mercado laboral y se afiliaron al sistema nuevo. Cuando el asegurado no ha acumulado suficientes recursos en su cuenta individual de la pensión de vejez para financiar la pensión mínima, el Estado debe suplir la diferencia faltante. Chile y otros seis países garantizan este beneficio, en algunos con ciertas restricciones, pero Bolivia no lo otorga y Perú no lo reconoció originalmente y luego lo reconoció por ley, pero ésta no ha sido aplicada. Estos dos últimos países han eliminado dicho derecho para reducir este costo fiscal.

El triple costo fiscal no ocurre simultáneamente: (1) el déficit del sistema antiguo comienza de inmediato y se agrava, pero eventualmente empieza a disminuir hasta que al fin desaparece; (2) el bono de reconocimiento no se hace efectivo de inmediato sino que se difiere hasta el momento del retiro, el cual se demora debido a que los asegurados en el sistema nuevo son muy jóvenes y las edades de retiro han sido aumentadas en varios países (Cuadro 4), de manera que el costo fiscal del bono probablemente comenzará cuando ya esté reduciéndose el déficit, pero luego se incrementará, para mucho más tarde disminuir y desaparecer; y (3) el costo de la pensión mínima surgirá al mismo tiempo que el costo del bono, pero no disminuirá ni desaparecerá pues se otorga también a los que entran al mercado laboral y se afilian al sistema; hay indicaciones de que los asegurados de bajo ingreso deliberadamente reducen la frecuencia de sus cotizaciones a fin de ganar el derecho al retiro y maximizar el aporte estatal a la pensión mínima (esto se discutirá después).

Al menos teóricamente y por un período de tiempo considerable, el triple costo de transición debe ser inferior en un sistema mixto que en uno sustitutivo, por tres razones: (1) los asegurados que están en el componente público (reformado) del sistema continúan sus cotizaciones para pagar las pensiones en curso de pago y las pensiones básicas que se generen en el futuro por este componente (si no se elimina la cotización del empleador, como en Argentina y Uruguay, ésta va al componente público); (2) no hay necesidad de pagar un bono de reconocimiento pues los asegurados no se pasan a un nuevo sistema sino que están en el mixto, por ello Uruguay no otorga dicho bono (pero en Argentina, un Congreso dadivoso concedió una "prestación compensatoria" a los que estaban en el sistema antiguo y se pasaron al mixto y, además, "premió" a los que se quedaron en el antiguo, concediéndoles una "prestación adicional"; y (3) no hay necesidad de garantizar una pensión mínima en el componente de CPI del sistema mixto, pues el componente público paga una pensión básica. Debe notarse que los componentes públicos del sistema mixto en Argentina y Uruguay tienen un régimen de reparto y que su ingreso por cotizaciones es insuficiente para financiar dicho componente, por lo que requiere de subsidios fiscales. Si el componente público tuviese un régimen de capitalización parcial colectiva (vr. gr., la prima media escalonada), debería estar en equilibrio por un largo período sin requerir subsidios fiscales.

Los sistemas paralelos deberían tener costos inferiores a los sustitutivos, pero posiblemente más que los mixtos, porque parte de los asegurados se queda en el sistema público, cotiza y financia las pensiones públicas; tampoco hay necesidad de pagar bono de reconocimiento ni pensión mínima en dicho sistema, pero puede ocurrir un déficit en el público, especialmente si la mayoría de los asegurados se pasa al sistema nuevo, el cual también requerirá bono y pensión mínima. En Colombia, la mayoría de los asegurados se ha quedado en el sistema público y éste ha sido reformado adecuadamente y tiene una reserva substancial (mayor que el fondo del sistema de CPI), mientras que en Perú, la mayoría de los asegurados se ha pasado

al sistema nuevo, el antiguo no fue adecuadamente reformado, y en 1999 todos sus reservas fueron transferidas (sin previa valuación) al Ministerio de Economía, el cual paga las pensiones y otras prestaciones económicas; por lo tanto, el triple costo fiscal debería ser inferior en Colombia que en Perú.

En todo caso, una interrogante fundamental es si el Estado hará frente al triple costo fiscal (aun con las limitaciones impuestas para reducirlo) en todos los países, especialmente en aquéllos en los que el Estado fue en el pasado el principal deudor a la seguridad social y utilizó sus fondos para obtener crédito gratis o a un costo bajísimo. En países como Argentina, Chile México y Uruguay el Estado cumplió y está cumpliendo sus obligaciones, pero el Estado no lo hizo en el pasado en Bolivia, Colombia, El Salvador y Perú. En este último país hay varias indicaciones de que el Estado está intentando evadir algunas de sus obligaciones, no concediendo o postergando la concesión del bono de reconocimiento y no regulando la ley que otorga el derecho a la pensión mínima. Recientemente en Colombia, el Estado ha intentado cargar al sistema antiguo el costo del bono de reconocimiento (Kristin 1999). Aun en los países en los que el Estado tradicionalmente ha cumplido con sus obligaciones, si el costo fiscal se vuelve intolerable, podría ocurrir un incumplimiento.

### *3. El desempeño comparativo de la reforma*

Otra interrogante crucial, la cual podemos en buena parte contestar, es cuál ha sido el desempeño de la reforma estructural de pensiones, especialmente en aquellos países cuya reforma tiene más tiempo en operación (especialmente Chile) y proporcionan cifras sobre sus resultados (no he logrado obtener información de El Salvador y la de Bolivia; es fragmentaria). El Cuadro 6 ofrece los indicadores más importantes (los cuales se numeran del 1 al 8 para su identificación) del desempeño en siete países y a continuación se analiza el mismo, en varios casos contrastando la realidad de las cifras con los supuestos teóricos e ideológicos de la reforma.

El porcentaje de los que se han cambiado del sistema antiguo al nuevo varía entre 40-48% en Colombia y Uruguay, 75-77% en Argentina y Perú, 90-95% en El Salvador y Chile, y 100% en Bolivia y México (No. 2). Los factores que determinan esas diferencias son: el grado de libertad concedido al asegurado para quedarse o mudarse de sistema, el tiempo de operación del sistema nuevo, y las virtudes reales o percibidas del sistema nuevo con respecto al antiguo. Ya se ha visto que en dos países se ha obligado a mudarse a todos los asegurados. El porcentaje de los afiliados en el sistema nuevo sobre la fuerza laboral en Chile es absurdo (109%) e indica que hay un doble conteo considerable en las cifras de afiliación; si se usan las cifras de activos cotizantes, dicho porcentaje disminuye a 60% (No. 1); las diferencias entre los porcentajes de afiliados y cotizantes, son también considerables en Argentina (59% y 36%), pero menores en el resto (29 y 20% en el Salvador, 72% y 66% en Uruguay). En Colombia, las bondades del sistema antiguo reformado y su solidez financiera parecen haber determinado que la mayoría de los asegurados se haya quedado en el sistema antiguo; este pudiera ser también el caso en Uruguay, unido a la fuerte tradición de un sistema público en dicho país.

Contrario al supuesto de que un sistema "privado" de pensiones (CPI) resulta en el cumplimiento puntual de las cotizaciones y consiguiente reducción de la mora (con la alegación de que el asegurado es el "dueño" de su cuenta individual, y a mayor ésta, mayor será su pensión), la evidencia muestra también diferencias importantes entre los países en cuanto al porcentaje de afiliados que son cotizantes activos en el sistema nuevo: sólo 48-53% en Argentina, Colombia y Chile, pero 67% en El Salvador y 82% en México y Uruguay (No. 3). En Chile, dicho porcentaje decreció constantemente de 76% a 53% en 1981-98, mientras que en Argentina el descenso fue más errático y algo menor: de 66% a 49% en 1994-98 (SAFP-Santiago 1982-1999; SAFJP 1999).

Un número adecuado de administradoras es esencial para que funcione la competencia en un sistema "privado", y a mayor el número de asegurados, mayor debería ser el número de administradoras y viceversa. Argentina y México tienen, respectivamente, 7 y 14 millones de afiliados y su número de administradoras a fines de 1998 era de 15 y 13 (Nos. 1 y 4). Chile comenzó con 12 administradoras en 1981, cuando el número de afiliados era pequeño, y dicho número permaneció casi estático hasta 1994 en

que aumentó a 21, pero luego descendió a ocho en abril de 1999, a pesar de que el número de asegurados ha continuado creciendo (SAFP-Santiago 1999). Colombia tiene ocho administradoras, igual que Chile, pero con la mitad de los afiliados. El número de administradoras es cinco en Perú con casi dos millones de afiliados, pero cinco en El Salvador con 656.000 y seis en Uruguay con medio millón. En Chile y Perú las administradoras sólo pueden ser sociedades anónimas de giro exclusivo, pero en Argentina, Colombia, México y Uruguay son múltiples, lo cual podría facilitar la entrada al sistema y la competencia. Bolivia comenzó con el menor número de asegurados (356,000, y todos fueron forzados a mudarse), por lo que el gobierno decidió que, con un mercado tan pequeño, sólo podían funcionar dos administradoras; dividió a los asegurados entre las dos, basado en su residencia, e impidió los cambios de los asegurados entre las dos hasta el año 2001, o sea que en Bolivia hay un monopolio dividido en dos y no existe la competencia, que es la base del sistema "privado".

Aun en el caso de que exista un número relativamente grande de administradoras, no se asegura una competencia efectiva. El porcentaje de concentración de los afiliados en las tres administradoras mayores, varía considerablemente: 45-56% en México y Argentina, 60-69% en Colombia y Uruguay, 74-76% en Chile y Perú, 82% en El Salvador, y 100% en Bolivia (No. 5); la concentración es más alta en los países que tienen sociedades anónimas de giro exclusivo. La concentración en Chile exhibió una tendencia creciente en 1983-99, llegando a más de 74% en abril. Los asegurados parecen escoger las administradoras, no basados en el mejor desempeño de éstas, sino debido a su nulo o escaso conocimiento o falta de calificación para hacer la selección, así como a la labor de los vendedores que cambian a los asegurados para ganar una comisión. En 1998, el número de afiliados por promotor era de 723 en Uruguay pero 215 en Argentina (SFAJP 1999; BCU 1998).

Los costos de administración son muy altos; las comisiones totales (incluyendo la cargada por la administradora de la pensión de vejez, y la prima por invalidez y muerte de la compañía de seguros) ascendieron como sigue: 2.6% en Uruguay, 2.7% en Chile, 3% en Bolivia (sin competencia), 3.18% en El Salvador, 3.4% en Argentina, 3.5% en Colombia, y 3.8% en Perú. En México la comisión de 1.66% no incluye el costo de invalidez y muerte, que se gestiona por el seguro social (No. 6). La comisión de la administradora ha tendido a crecer, mientras que la prima de las compañías de seguro ha bajado considerablemente. La carga de la comisión total sobre la cotización es muy alta: 17.5% en Uruguay, 23.8% en Colombia y 32.2% en Perú; en Argentina y Chile dicho porcentaje disminuye según aumenta el ingreso del asegurado (por lo que tiene un impacto regresivo): de 25.6% a 33.7% en Argentina y de 24.2% a 33.7% en Chile (BCU 1998; SAFJP 1999; SAFP-Lima 1999; SAFP-Santiago 1999; SB 1998).

La acumulación de capital en los fondos de pensiones es enorme en algunos países y es una función del número de asegurados, el tiempo de operación del sistema, el tamaño del ingreso por cotización y el rendimiento de la inversión. En 1998, la acumulación, en millardos de dólares de EEUU y como porcentaje del PIB, era como sigue: 31.3 (40%) en Chile, 11.5 (3.5%) en Argentina, 10.6 (3.1%) en México, 2.1 (2.3%) en Colombia, 1.8 (42%) en Bolivia (con un PIB pequeño), 1.7 (2.5%) en Perú, y 0.4 (1.3%) en Uruguay (No. 7). Pero esta acumulación no necesariamente ratifica el supuesto de que la reforma estructural de pensiones basada en la CPI aumenta el ahorro nacional, pues no sólo hay que considerar la acumulación de capital (positiva) sino el costo fiscal (negativo) en un año dado. Un estudio hecho por un economista chileno prueba que en cada año de 1981-95 en Chile, el balance neto (acumulación menos costo fiscal) fue negativo y promedió -2.4% del PIB. Si esta es la evidencia de la reforma más exitosa y con mayor tiempo de operación, mucho peor debe ser en los otros países.

El rendimiento real anual de la inversión, desde el inicio del sistema hasta fines de 1998, había promediado 10.9% en Argentina y Chile, 10.1% en Colombia, 6.9% en Uruguay, 5.1% en Perú y 4.3% en México (No. 8). No se aprecian diferencias entre administradoras privadas de giro exclusivo y múltiples. En Chile, el rendimiento más alto fue 28.6% en 1991 y continuó alto hasta la crisis mexicana de 1995, en que se tornó negativo (-2.5%); los dos años siguientes fueron positivos, pero sólo promediaron 4% y la crisis de las economías emergentes de 1998 provocó otra tasa negativa (-1.6%); en los últimos cuatro años

la tasa promedio ha sido de 1%. En Argentina, el rendimiento de febrero de 1998 a febrero de 1999 fue -6.56%, y en Perú fue de -4.8% en 1998 (SAFJP 199; SAFP-Lima 1999; SAFP-Santiago 1999). Un asegurado que le toque retirarse en el punto alto de un *boom* del mercado de valores se beneficiará con un aumento de su fondo en la cuenta individual y de la pensión correspondiente, pero si tiene la mala suerte de retirarse durante una caída de dicho mercado sufrirá una reducción en su fondo y pensión. Un sistema mixto, que combina un componente público con una prestación "definida" (pensión regulada por ley) y otra complementaria "no definida" (sometida a los vaivenes del mercado), parece ser mejor que un sistema sustitutivo que "pone todos los huevos en la misma canasta", por muy diversificada que ésta sea.

### **C. Reforma de la Salud**

En América Latina, la atención de la salud se provee por tres sectores: (1) el público, administrado por el ministerio de salud, que en la mayoría de los países ampara, al menos legalmente, a la mayoría de la población con bajo ingreso y los pobres (en Brasil y Cuba existen sistemas nacionales de salud integrados que cubren a toda la población); (2) el del seguro de enfermedad-maternidad, que cubre usualmente los grupos de ingresos medios y, en unos pocos países, a la mayoría de la población; y (3) el privado, muy pequeño aunque en rápida expansión en varios países, que cubre los grupos de ingreso medio-superior y alto, y está compuesto por planes pre-pago lucrativos e instituciones sin ánimo de lucro. Hasta mediados de 1999, no se había efectuado ninguna reforma de salud con privatización total o mayoritaria, como en la reforma de las pensiones. De los diez países seleccionados, cuatro no han tenido aún reforma de la salud, Cuba y Costa Rica han hecho reformas que mantienen un sistema totalmente estatal en el primero y, predominantemente estatal en el segundo, y los cuatro restantes han implantado o tienen en proceso reformas que terminan con el monopolio o cuasi-monopolio público-seguro social, otorgan diversos grados de libertad a la población para seleccionar los proveedores, y promueven la expansión del sector privado con la aspiración de mejorar la eficiencia. Las reformas en estos cuatro países pueden agruparse en dos modelos: selectivos duales (Chile y Perú) y selectivos múltiples (Colombia y Argentina); el grado mayor de privatización ha ocurrido en Chile, seguido por Perú, con un menor grado en los otros dos países, un porcentaje muy pequeño en Costa Rica y ninguno en Cuba.

#### *1. Reformas con monopolio o predominio del sector público*

La reforma de la salud cubana tuvo lugar a principios del decenio del 60 y, siguiendo el modelo soviético, creó un sistema nacional de salud, con cobertura universal, gratuito, totalmente administrado y financiado por el Estado, y que prohíbe la medicina privada. A diferencia de otros países pioneros (pero como en Uruguay), Cuba carecía, en vísperas de la revolución, de un seguro social de enfermedad-maternidad, pero tenía una red esencialmente urbana de hospitales públicos, cooperativas o sociedades mutuas de atención médica, y clínicas privadas. Todas las instalaciones y servicios fueron estatizados e integrados en el sistema nacional, el cual extendió considerablemente sus instalaciones (con énfasis en el área rural), así como el personal médico. A fines del decenio del 80, Cuba tenía los mejores indicadores de salud de la región, pero el costo del sistema era altísimo. El colapso de la URSS y del socialismo provocaron la crisis económica y sanitaria, y la mayoría de los indicadores de salud se ha deteriorado (una excepción es la mortalidad infatil, que continúa descendiendo), aunque el personal sanitario aún es relativamente el mayor de la región. La crisis severa de la salud en Cuba demanda una reforma integral, pero ésta no es siquiera tema de discusión (Mesa-Lago y Pérez-López 1999; Mesa-Lago 2000a).

Costa Rica comenzó un proceso de integración del sistema de salud en el decenio del 70 con el traspaso de todos los hospitales públicos al seguro social, el cual se hizo responsable de la atención curativa a virtualmente toda la población. Los asegurados y los casos de asistencia social (gratuitos) eran y son atendidos sin diferencia en las instalaciones del seguro social; el ministerio de salud conservó unidades de primer nivel en las zonas rural y urbano marginal, así como la prevención y la política general de salud. A partir del decenio del 80, el seguro social desarrolló varios programas de colaboración con el sector privado, que abarcan aproximadamente a menos de un quinto de la población asegurada, pero la

administración y financiamiento sigue estando a cargo del seguro social. En el decenio del 90 se completó la integración del sector salud, unificando los servicios de primer nivel bajo el seguro social (que también reúne las funciones de prevención, recuperación y rehabilitación) y descentralizando la administración; el ministerio sólo conserva el diseño de la política de salud y la supervisión del sistema y la promoción de la salud. Combinando el seguro y la asistencia social, Costa Rica virtualmente cubre a toda su población y sus indicadores de salud se colocan entre los dos más altos de la región (CEPAL 1997; Sojo 1998).

## *2. Reformas con selectividad y participación significativa del sector privado*

Las características de las otras cuatro reformas se resumen de manera comparativa en el Cuadro 7. En los programas selectivos duales (Chile y Perú), los asegurados pueden elegir entre dos proveedores de servicios: el sistema público/seguro social o el último, y planes prepago total o principalmente privados. En los programas selectivos múltiples (Colombia y Argentina) existen más opciones de elección y puede haber un desdoblamiento entre administradoras y proveedoras de salud.

Como en el caso de las pensiones, Chile fue pionero en la reforma de la salud, la cual se implantó en 1981, pero a diferencia de la primera, el sector público/seguro social (en adelante público) no se cerró, sino que se reformó, integró y descentralizó; además se creó un sistema privado de prepago administrado por las ISAPREs. Los asegurados al tiempo de la reforma y posteriores a ella pueden cambiarse entre los dos sistemas y mudarse de ISAPRE después de un año de afiliación. El número de ISAPREs llegó a 35, pero descendió a 29 en 1997 (aun así, más de tres veces el número de AFPs), y las tres mayores concentran 54% de los afiliados (*versus* 74% en las AFPs), de manera que el sistema es muy competitivo. El asegurado paga una cotización del 7% (se eliminó la cotización del empleador), la cual se abona al sistema público o privado. El sistema público tiene dos instituciones: FONASA, a cargo de las finanzas, y el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), que provee la atención preventiva, curativa y promocional mediante 26 unidades regionales; el Estado cubre cualquier déficit que ocurra en este sistema. Los pobres, cubiertos por el sistema público, están exentos de pago y el Estado subsidia al resto de acuerdo con su ingreso: mientras menor es éste, mayor el subsidio y viceversa. Los asegurados afiliados al sistema público pueden escoger entre el régimen de "libre elección" (instalaciones, médicos, etc.) o la atención directa en el SNSS. Los asegurados en las ISAPREs deben añadir un copago de 3-4% para financiar el paquete de prestaciones ofrecido, el cual debe ser al menos igual y es usualmente mejor que el ofrecido en el sistema público, pero no provee servicios sanitarios de promoción, prevención y emergencia, por lo cual reciben subsidios del sistema público. En 1997, el 27% de la población estaba cubierta por las ISAPREs, 64% por el sistema público, 4% por las fuerzas armadas y 5% con sus propios recursos o seguro comercial o mutuales. El sistema público fue preterido por el Estado durante el decenio del 80 y los asegurados de ingreso medio-superior y alto se pasaron a las ISAPREs, lo cual dejó al sistema público con el grupo de bajo ingreso y los pobres, o sea, con menos recursos, lo cual contribuyó al deterioro del mismo. En el decenio del 90, los gobiernos democráticos crearon una Superintendencia de ISAPRES, un organismo autónomo financiado por el Estado que supervisa todo el sistema, dicta normas y protege a los asegurados del sector privado contra posibles abusos. Además, el Estado prohibió la discriminación de riesgos que practicaban las ISAPREs, y asignó más recursos al sistema público para mejorar sus instalaciones, personal y servicios, pero aún existe una brecha considerable entre los dos sistemas (Ligozio 1999).

Perú ha promulgado tres reformas legales de la salud en el decenio del 90: en 1991 (que no llegó a implantarse), en 1995 y en 1996-97. En noviembre de 1996 se dictó la tercera ley, que entró en vigor a fines de ese año y fue regulada en 1997, con las siguientes características: (1) el seguro social continúa con sus asegurados pero sus prestaciones básicas se pueden complementar con otras superiores ofrecidas por Entidades Prestadoras de Salud (EPS, similares a las ISAPREs); (2) el ministerio de salud continúa, al menos legalmente, cubriendo a los no asegurados de bajo ingreso y a los pobres; (3) las EPS pueden ser privadas, públicas o mixtas y los empleadores pueden brindar planes de salud a sus trabajadores; (4) se crea una Superintendencia de EPS, financiada por ellas mismas, que las supervisa; (5) el empleador cotiza 9% al seguro social y el asegurado nada (esto se hizo para compensar la eliminación de la cotización del

empleador en pensiones y el consiguiente aumento de la cotización del asegurado en ese programa); y (6) si el asegurado se afilia a una EPS, debe hacer copagos de 2% por atención ambulatoria y 10% por atención hospitalaria. Este sistema es muy parecido al chileno, con cuatro excepciones: no hay integración entre el sector público y el seguro social, el empleador paga toda la cotización al seguro social, la Superintendencia es financiada por las propias EPS, lo cual puede crear conflictos de interés, y las EPS pueden ser públicas o mixtas y ofrecen servicios complementarios a los básicos ofrecidos por el seguro social (Mesa-Lago y Bertranou 1998). En 1999, el seguro social quedó sólo a cargo del programa de salud (ESSALUD), ya que le fueron eliminados todos sus programas de prestaciones económicas y transferidos al Estado.

En Colombia, la ley de reforma de la salud promulgada en 1993 (conjuntamente con la de pensiones), expande la libertad de elección del modelo chileno (y del peruano) ampliando el número y naturaleza de las administradoras y proveedoras de servicios de salud. Existen dos sistemas generales: contributivo (seguro social) y subsidiado (resto de la población no asegurada, incluyendo los pobres). Toda la población, en ambos sistemas, puede escoger libremente entre múltiples entidades administradoras y múltiples entidades prestadoras de servicios; ambas entidades pueden ser organizadas por los sectores de seguro social, público y privado, y las administradoras también por las cajas de subsidios familiares. Las entidades prestadoras de servicios garantizan un plan básico de salud que cubre al afiliado y su familia (prevención, promoción de salud, atención de primer nivel y riesgos catastróficos); paquetes con prestaciones adicionales y mejores pueden comprarse con un pago extra. En el sistema contributivo, el empleador cotiza un 8% y el asegurado 4% más 1% que va al régimen subsidiado. Se creó un Fondo de Solidaridad y Garantía que debe extender la cobertura del sector subsidiado, el cual se financia con la referida cotización del 1%, más el excedente de las cotizaciones pagadas por los asegurados de alto ingreso (después de deducir el costo del plan básico), y cualquier déficit es cubierto por el Estado (los pobres están exentos de todo pago). La meta inicial era que en el 2000 toda la población estuviese cubierta por el plan básico y éste fuese uniforme para todos (durante la transición, los afiliados al sistema subsidiado sólo reciben atención preventiva y de primer nivel); pero la reforma es muy compleja y su implantación total se ha demorado, por lo que parece difícil que se cumpla la meta (La Forgia 1999).

En Argentina, antes de la reforma, los seguros sociales de salud estaban controlados por las "obras sociales", entidades prestadoras de servicios de salud administradas por los sindicatos, limitadas a los miembros de cada gremio ("cerradas"), y con gran diversidad de servicios de acuerdo con el poder económico de cada sindicato. Una ley de 1993 concedió a los trabajadores la libertad de elección de una obra social, o sea las "abrió" a toda la población asegurada; y una ley de 1995 introdujo las reformas siguientes: (1) la eliminación de la doble cobertura en obras sociales para miembros de una familia que trabajan en sectores diferentes, de manera que cada familia debe elegir una sola obra social; (2) la libertad de elección a todos los jubilados y pensionados entre el programa médico de la institución que los cubría exclusivamente (INSSJP: 4 millones de afiliados) y las obras sociales; y (3) el establecimiento obligatorio de un paquete mínimo de prestaciones de salud para todas las obras sociales. El nuevo sistema comenzó a funcionar en 1996. Los asegurados cotizan 3% y los empleadores 5% (más 2% y 3% respectivamente para el programa del INSSJP); las obras sociales reciben la cotización combinada de sus afiliados (menos una parte que va a un fondo de redistribución), y si estos desean prestaciones adicionales al paquete mínimo, deben pagar primas extra. Un jubilado o pensionado que se muda del INSSJP a una obra social, traspasa su cotización combinada. El fondo de redistribución se financia con un porcentaje de la cotización combinada del 8% y compensa a las obras sociales, cuyos afiliados tienen altos riesgos de enfermedad y bajos ingresos. El sector privado de entidades prepago ha sido regulado y se espera que entre a competir con las obras sociales por captar asegurados. Todo el sistema es supervisado por una nueva Superintendencia de Servicios de Salud (Bertranou 1998).

#### **D. Seguro de desempleo**

De los 20 países de América Latina, sólo siete tienen seguro de desempleo y dos de ellos en realidad

otorgan una pensión por despido a edad avanzada (Ecuador y México); de los cinco restantes, Brasil tiene un programa de asistencia al desempleo, no de seguro social; los otros son los de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, los tres primeros países pioneros en la seguridad social y con alto desarrollo social. De manera que hay, en efecto, cuatro programas convencionales de seguro social de desempleo, pero virtualmente todos los países tienen programas de pensiones y de enfermedad-maternidad. Más aún, desde que Venezuela implantó su seguro de desempleo en 1989, no se ha creado ningún otro en la región (en una década), a pesar de que el desempleo sigue siendo alto en varios países y creciente en algunos. La explicación de esta paradoja está en que el seguro de desempleo se introdujo en los países industrializados como paliativo para el desempleo cíclico en economías de mercado desarrolladas, pero el tipo de desempleo abierto más frecuente en América Latina no es cíclico, sino estacional y crónico o estructural (este último de muy largo plazo o permanente); más aún, los problemas del subempleo y la informalidad laboral es mucho más importante que el desempleo abierto en la mayoría de los países. Cuando hay un 30% de desempleo, como ocurrió en Chile en el peor momento de la crisis en el decenio del 80, es imposible resolver el problema mediante un seguro de desempleo; lo que hizo el Estado fue crear un programa de auxilio al desempleo que abonaba una suma pequeña al 10% de los desempleados. En 1998, Colombia tenía un 15% de desempleo abierto y en ascenso, que no es resultante de un ciclo sino de la guerra civil y el prolongado deterioro económico. El desempleo causado por las estaciones (de cosechas, turismo) tampoco puede enfrentarse con un seguro de desempleo, porque las cotizaciones tendrían que ser muy altas durante el corto período de empleo para poder financiar el largo período de "tiempo muerto". Si el Estado tratase de paliar estos problemas con un seguro de desempleo, el costo sería intolerable y no resolvería las causas de fondo; a largo plazo la solución es la creación de empleo productivo, a corto y mediano plazo los países pueden utilizar programas de asistencia social de bajo costo (ver sección IV-B).

El Cuadro 8 resume las características del seguro de desempleo en Argentina, Chile, México y Uruguay, los únicos países que tienen este programa de los diez seleccionados para este estudio. Pero debemos descartar a México, pues su programa es en verdad una pensión por cesantía para empleados afiliados al seguro social que tienen de 60 a 65 años; al llegar a la edad de retiro de 65, pueden entonces acogerse a la pensión por vejez. En los tres países restantes se excluye parte de la fuerza laboral: empleados públicos en Argentina, y agricultura, servicio doméstico y banca en Uruguay. Sólo en la Argentina se financia el seguro con cotizaciones de empleadores y asegurados (2.5%); en Chile y Uruguay es financiado por el Estado, de manera que es más asistencia que seguro. Se requiere un año de cotizaciones en Argentina y Chile para tener el derecho, y sólo medio año en Uruguay (muy poco, comparado con los países industrializados); el porcentaje que se paga sobre el salario es de 50-60% en Argentina y Uruguay (similar al de los países industrializados), y el período máximo de pago es de 26 semanas en Uruguay (igual que en los EEUU y Reino Unido) y 52 semanas en Argentina y Chile (el doble de los dos países citados; comparaciones basadas en US-SSA 1997).

El costo del programa de desempleo ha sido muy elevado en los tres países en períodos de alto desempleo, pero, al menos, en ellos existe una alta cobertura de la fuerza de trabajo en pensiones y casi universal de la población en salud. Sería imposible financiar este programa en la inmensa mayoría de los países de la región, donde además sólo una minoría de la fuerza de trabajo y la población está cubierta por los dos seguros fundamentales; es mucho más aconsejable utilizar esos recursos (especialmente fiscales) en fomentar la creación de empleo productivo, proveer calificación a los trabajadores o extender la cobertura de salud a la población desprotegida y combatir la pobreza.

#### **IV. La asistencia social y las redes mínimas de protección social**

En esta sección se analizan las políticas sociales dirigidas al sector de la población no cubierto por el seguro social, que es más de dos tercios en la mayoría de los países de la región, incluyendo cuatro de los seleccionados en este estudio: Bolivia, Colombia, El Salvador y Perú (Mesa-Lago y Bertranou 1998). Dentro del sector no cubierto, focalizaremos el análisis en los pobres. De acuerdo con CEPAL (1998b), en

1994, el 39% de los hogares de América Latina estaban por debajo de la línea de pobreza (55% en las zonas rurales) y 17% por debajo de la línea de indigencia (33% en las zonas rurales); los cuatro países citados estaban dentro de estos promedios o por encima de los mismos. La atención de los pobres está a cargo de la asistencia social y, más recientemente, de las redes mínimas de protección social que serán descritas y analizadas a continuación.

### **A. Limitaciones de la asistencia social**

La mitad de los diez países seleccionados no tienen programas de asistencia social tradicional y son de los más necesitados: Bolivia, el Salvador y Perú (grupo bajo), y Colombia y México (grupo medio). Los otros cinco tienen programas: Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay (grupo alto) y Cuba (grupo bajo). En estos cinco países, los no cubiertos por el seguro social que son pobres, reciben atención de salud gratuita ya sea mediante el seguro social (Costa Rica), la asistencia social (Argentina, Chile y Uruguay) o el sistema nacional de salud (Cuba). Los cinco también otorgan pensiones asistenciales a los pobres, pero con diferencias importantes que se resumen en el Cuadro 9. Las estadísticas que existen en la región sobre asistencia social son muy escasas y de dudosa veracidad, lo que denota la poca importancia que tiene este programa (esta sección se basa en Mesa-Lago 2000b).

Todos los países conceden pensiones por vejez e invalidez, pero sólo dos (Costa Rica y Cuba) por sobrevivientes, de manera que las viudas y huérfanos pobres no tienen derecho a pensión en tres países (en Argentina bajo condiciones especiales). La edad requerida para el retiro por vejez es 65-70 años, mucho más que lo que se exige a los cubiertos por el seguro social en los cinco países (salvo los hombres en Chile, ver Cuadro 4), aunque la esperanza de vida entre los pobres es mucho menor que entre los asegurados. En todos los países se requiere la comprobación de la pobreza para recibir la pensión, lo cual es adecuado debido a la escasez de recursos en los países, pero hay evidencia de que dicha prueba no se hace eficientemente y que una parte de las pensiones asistenciales la reciben personas que no son pobres. Dos países proveen pensiones asistenciales mensuales que son adecuadas para cubrir las necesidades básicas (Argentina US\$150 y Uruguay US\$134), otros dos países otorgan pensiones bajas (Chile US\$52 y Costa Rica US\$31), y un país, una pensión obviamente insuficiente (Cuba US\$2).

El porcentaje de pensionados asistenciales sobre el total de pensionados (incluyendo los del seguro social) es bastante alto en Costa Rica y Chile (50% y 35%; en el resto es inferior al 10%), lo que indica que en estos dos países hay una extensión considerable de este tipo de asistencia, pero no en los otros (en 1999, el ejecutivo costarricense envió a la Asamblea Nacional un proyecto de ley universalizando la pensión asistencial a todos los necesitados). Sin embargo, el porcentaje más alto del gasto de pensiones asistenciales en relación con el gasto total de pensiones es en Costa Rica (16%; en el resto es inferior al 8%); ello se debe a que el monto de la pensión de seguro es entre 2 y 5 veces mayor que la pensión asistencial, lo cual es razonable, pues si la diferencia fuera menor se crearían incentivos para evadir el pago del seguro y simular la pobreza.

Las pensiones asistenciales se financian en un solo país, Costa Rica, con una cotización salarial de los asegurados que tiene una función solidaria, más transferencias del seguro social, que a su vez recibe recursos fiscales para ese fin; en el resto de los países, dichas pensiones se financian por el Estado, en Uruguay también con transferencias del seguro social. Los fondos para las pensiones asistenciales y el seguro social están separados en tres países (Argentina, Costa Rica y Chile), lo cual es apropiado, pues se trata de dos programas distintos que no deben mezclarse; en Cuba no hay fondos ni para el seguro ni para la asistencia (el Estado financia ambos del presupuesto); y en Uruguay hay un fondo común para ambos programas, lo cual es un problema, pues las transferencias del seguro a la asistencia pueden crear incentivos para la evasión en el seguro.

El porcentaje del gasto asistencial total (incluyendo salud y pensiones) en relación con el gasto de la seguridad social está disponible sólo en dos países a principios del decenio del 90: 3.9% en Costa Rica y 3.4% en Cuba; como porcentaje del PIB de dichos países, el gasto asistencial era respectivamente 0.29% y

0.52%. De manera que en estos dos países sólo una fracción ínfima del gasto de seguridad social se dedica a la asistencia y un 96% al seguro, mientras que en Bolivia, Colombia, El Salvador y Perú todo va al seguro y nada a la asistencia, a pesar de que menos de un tercio de sus poblaciones está asegurado. Más aún, lo que se dedica en dos de los países a la asistencia social es la mitad o menos de un punto porcentual del PIB. En el caso de Chile, el Estado gastó en 1997 el 3.7% del PIB en el triple costo fiscal de la transición de la reforma de pensiones, pero menos del 0.1% se dedicó a las pensiones asistenciales. Un esfuerzo mayor sería económicamente factible en estos países (excepto Cuba, debido a la aguda crisis que atraviesa); se ha estimado que de 0.5% a 1% del PIB sería suficiente para erradicar la pobreza extrema o indigencia (Lustig y Deutsch 1998). Todo o parte de los recursos fiscales que el Estado dedica al seguro social en varios de los países seleccionados y que van generalmente al grupo de ingreso medio, que es minoría (provocando un impacto regresivo en la distribución del ingreso), deberían transferirse para ayudar a combatir la pobreza y tendrían además un impacto progresivo en la distribución.

## **B. Redes mínimas de protección social**

Las redes mínimas de protección social (RMPS) se crearon a mitad del decenio del 90 para hacer frente a la pobreza generada por la crisis económica y el ajuste estructural, así como facilitar políticamente el último, y están extendidas por toda América Latina, incluyendo los diez países seleccionados, excepto Cuba (esta sección se basa en Mesa-Lago y Bertranou 1998; CEPAL 1997; Goodman 1997). El Cuadro 10 presenta la información disponible sobre las RMPS en los nueve países: año de inicio, duración, tipo de programa, grado de autonomía, población meta, proyectos implantados y financiamiento. La primera RMPS se fundó en Bolivia en 1986 y su éxito tuvo influencia en la expansión de este modelo en la región; el informe del Banco Mundial sobre la pobreza, publicado en 1990, dio otro empujón a las RMPS; así, seis de ellas se establecieron en 1990-92.

Hay tres tipos de RMPS: programas de acción social (PAS, en Costa Rica y México), fondos de emergencia social (FES, en Argentina, Bolivia 1986-91, Colombia, El Salvador, Perú y Uruguay), y fondos de inversión social (FIS, en Bolivia a partir de 1990 y Chile). Los PAS son programas públicos administrados por el Estado, mientras que los FES y FIS gozan de una relativa independencia del gobierno y suelen ser autónomos; a mayor independencia del Estado y neutralidad política, mayor éxito parecen haber tenido las RMPS. A diferencia de los PAS, los FES y los FIS no administran los programas sino que convocan licitaciones, reciben propuestas y escogen y financian las mejores, de acuerdo con criterios preestablecidos que ponen énfasis en la población meta, la efectividad de los programas para aliviar la pobreza, su sostenibilidad, etc. Las instituciones seleccionadas administran los programas que son supervisados y evaluados por los FES y FIS. Estos tienen una concepción y estructura diferentes a las tradicionales de los ministerios estatales: modernos equipos, eficiencia administrativa, poco personal pero experto y bien remunerado (tienen flexibilidad para contratar, ofrecer salarios y beneficios atractivos, y despedir). Los FES y FIS procuran descentralizar sus actividades, a fin de que participen los grupos más cercanos a la población meta y que estos se capaciten para que puedan preparar propuestas y administrar programas. Teóricamente, la experiencia acumulada por los FES y FIS debe transferirse a los ministerios estatales para mejorar su administración, pero los PAS no tienen los mismos objetivos y características, pues son parte de la estructura estatal.

Entre los FES y FIS hay diferencias en duración y objetivos. Los FES surgieron primero, son típicamente coyunturales, de corto plazo (4 a 6 años), y sus programas están orientados a los problemas generados por el ajuste estructural: creación de empleo, satisfacción de necesidades básicas, etc. Los FIS son de largo plazo (permanentes en Bolivia y Chile), están diseñados para operar después de terminada la parte más difícil del ajuste estructural, y tratan de solucionar los problemas más complejos y duraderos. Por ejemplo, los FES crean empleo masivo rápido, principalmente en las ciudades, para proporcionar un ingreso mínimo a los desempleados provocados por el ajuste, y el tipo de trabajo es sencillo (ornamentación, parques, calles), sin reentrenamiento, lo cual abarata los costos, pero no imparte

calificación para el futuro (así fueron los programas de empleo de Bolivia y Chile -sin FES-, concluidos a fines del decenio del 80). Los FIS buscan crear empleo productivo permanente, lo cual demanda una selección cuidadosa de los beneficiarios y su capacitación para el trabajo que realizarán, por ello tienden a resolver la pobreza antigua (particularmente la rural) y son más costosos que los programas de los FES (ejemplo de éstos es el FIS de Chile). Se ha observado una tendencia de cambio de FES a FIS, lo que implica mayor complejidad y costos.

Con respecto al financiamiento, el programa más costoso ha sido el PAS de México, al que se le asignó entre US\$2.000 y 3.000 millones anuales; a considerable distancia estuvo el FES de Bolivia, con US\$191 millones, y casi todo el resto con menos de \$100 millones. Excepto México, la mayoría de los recursos han sido externos (entre 43% y 85%), procedentes del BID, Banco Mundial, AID, y países desarrollados (este financiamiento es parte del paquete de ajuste estructural). Los gobiernos han tenido una baja participación en el financiamiento de los FES y FIS (entre 8% y 15 %), pero el PAS de México fue enteramente financiado por el Estado. La participación de las entidades administradoras y los beneficiarios ha sido del 23-24% en los FIS de Bolivia y El Salvador (probablemente también el FIS de Chile), pero cero en los PAS y FES. Un estimado de los gastos anuales de las RMPS como porcentaje del PIB hasta 1994, indica que el más alto fue el del FES de Bolivia (11%), seguido por los FIS de El Salvador (9.3%) y Bolivia (4.5%), el PAS de México (2.7%) y el FIS de Chile (0.3%), cifras que permiten evaluar mejor el impacto de estos programas (Cornia 1999).

El PAS de México estaba muy centralizado y politizado; sus programas eran manejados en gran medida por el PRI, y en 1993 el estado que más recursos por habitante recibió fue Chiapas (donde surgió la revolución zapatista); con el asesinato del director del programa y candidato a la presidencia de la nación, el PAS perdió importancia e influencia, y en 1995 se creó el Fondo de Desarrollo Social Municipal. Por lo contrario, el FES de Bolivia fue bastante neutral políticamente; en gran medida distribuyó sus recursos de acuerdo con criterios objetivos para aliviar la pobreza, y asignó buena parte de los fondos a ONGs opuestas al gobierno; tuvo éxito en su gestión pero esto no evitó que el partido en el poder perdiera las elecciones.

El aspecto más difícil de las RMPS es evaluar su desempeño; el Cuadro 11 resume la información disponible en 1993 sobre porcentaje de la población meta alcanzada, número de programas, grado de independencia, participación de organizaciones locales, etc. Los resultados indican que el FES de Bolivia fue muy exitoso según todos los criterios, el FIS de El Salvador ha sido también exitoso, pero el PAS de México tuvo resultados pobres. El FIS de Chile está bien diseñado y funciona con eficiencia, pero es muy costoso porque pone énfasis en la focalización (la cual requiere más tiempo y estudio) y su programa de empleo hace hincapié en la calificación, y sólo había alcanzado al 0.4% de la población meta. El PAS de Costa Rica es un caso excepcional, ya que fue creado en 1975, siete años antes de que surgiera la crisis económica, por lo cual pudo actuar como amortiguador social en dicha crisis; sus recursos se dedican, por el seguro social, a la atención de salud de los pobres y al pago de las pensiones asistenciales ya explicadas, y por el ministerio de salud, a programas de atención sanitaria a grupos marginales rurales (ahora integrados al seguro), de ahí que haya alcanzado a 32% de la población total del país y probablemente a todos los pobres, que constituyen el 21% de dicha población, pero hay necesidad de una mejor integración de todos los programas contra la pobreza.

En resumen, el desempeño de las RMPS es muy diverso, pero aquéllas que han aplicado criterios objetivos adecuados han tenido éxito; la independencia parece también un factor importante, como indica el pobre desempeño del PAS mexicano, pero el PAS costarricense ha tenido éxito. Ninguna RMPS ha resuelto el problema de la pobreza, especialmente la vieja o crónica, aunque han aliviado la pobreza nueva resultante del ajuste. Tampoco han conseguido renovar los tradicionales ministerios estatales, continúan sus problemas de focalización y evaluación del desempeño, y hay dudas sobre su capacidad para subsistir después que termine el financiamiento externo.

## **V. Lecciones de la reforma social y el nuevo rol social del Estado**

En esta sección se extraen las lecciones más importantes sobre la reforma social y se ofrecen pautas sobre el nuevo rol social del Estado bajo la reforma.

### **A. Lecciones de la reforma social**

Se seleccionaron diez países de la región, representativos de diversos grados de desarrollo económico-social en 1995 y que incluyen virtualmente todos los que han tenido reformas de los seguros sociales de pensiones y salud hasta 1999, aunque de diversa naturaleza. De acuerdo con su nivel de desarrollo económico-social, se identificaron tres grupos: alto (Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay), medio (Colombia y México) y bajo (Bolivia, Cuba, Perú y El Salvador; Cuba perteneció al primer grupo hasta fines del 80 pero la crisis del 90 la desplazó al grupo bajo). Este ordenamiento es similar al de tres grupos de países respecto del desarrollo de la seguridad social: pioneros (Argentina, Chile y Uruguay; Costa Rica saltó del grupo intermedio a éste en los decenios del 70 y 90; Cuba se colocaba en este grupo pero la crisis del 90 lo ha empujado hacia el grupo bajo); intermedios (Colombia y México) y tardíos (Bolivia, El Salvador y Perú).

Los países fueron ordenados, en cuanto a su grado de liberalización económica, en cinco grupos: muy alto (Chile), alto (Argentina, Bolivia, México y Perú), medio (El Salvador y Colombia), bajo (Costa Rica y Uruguay) y muy bajo (Cuba). Este ordenamiento no muestra ninguna relación con el basado en el nivel económico-social de los países, ni con el de su desarrollo de la seguridad social; por ejemplo, Perú tiene bajo desarrollo en estos dos ordenamientos y un alto grado de liberalización económica; este último es igual en la Argentina y su desarrollo en ambos ordenamientos es alto. Pero sí aparece que los países con alto grado de liberalización económica han tenido el mayor grado de privatización de la seguridad social: Chile el más alto y Costa Rica el más bajo (Cuba, con el grado más bajo de liberalización económica, mantiene un sistema de pensiones y salud totalmente estatizado que prohíbe cualquier privatización). Aunque se necesita una investigación más profunda y hay excepciones, se encontró una relación inversa entre los grados de liberalización política y económica: a mayor democratización, menor liberalización económica y viceversa. De ello parece deducirse que a mayor grado de democratización, menor grado de privatización de la seguridad social.

#### *1. Costo social en la crisis y mejora en la recuperación*

El análisis del costo económico-social en la crisis económica del 80 y los resultados de la recuperación del 90 no exhibe relaciones sistemáticas en todos los países entre el grado de liberalización económica, el crecimiento y los costos sociales, pero sí en varios de ellos. Por ejemplo, durante la crisis, Chile (con la reforma neo-liberal más radical) tuvo un costo social muy alto, pero tuvo el tercer crecimiento económico mayor entre los 10 países; los costos sociales en Colombia (con una liberalización económica media) fueron altos, aunque su crecimiento económico fue el segundo; por lo contrario, Costa Rica (con una liberalización económica baja), a pesar de una caída en su crecimiento, tuvo costos sociales muy bajos. Los dos primeros países carecieron de una política social adecuada para amortiguar el costo social de la crisis y el ajuste, mientras que el tercero tuvo esa política. Durante la recuperación, Costa Rica ha tenido un crecimiento por debajo del promedio regional, pero una recuperación muy alta de sus indicadores sociales; Chile exhibe la tasa más alta de crecimiento y una recuperación media de sus indicadores sociales (el segundo peor en la desigualdad del ingreso); Colombia ha tenido un crecimiento igual al de Costa Rica, pero una baja recuperación de sus indicadores sociales. En este período, Costa Rica mantuvo una política social activa, los gobiernos democráticos en Chile hicieron hincapié en la política social, y Colombia continuó careciendo de una política social efectiva. Cuba, el país con la economía más estatizada, fue protegida de la crisis regional del 80 por la ayuda generosa de la URSS y su crecimiento fue alto, y los indicadores sociales al parecer también; pero con la desaparición de la URSS y su ayuda en el 90, y una liberalización económica muy baja, su crecimiento ha caído y sus indicadores sociales se han deteriorado.

#### *2. Crisis económica, ajuste estructural e impacto en la crisis de la seguridad social*

La crisis económica y el ajuste estructural en los 80 agravaron los problemas financieros de los

seguros sociales (especialmente las pensiones) en los países pioneros y aumentaron los subsidios fiscales para mantener el equilibrio; también provocaron o aceleraron problemas de desequilibrio en la mayoría de los otros países, aunque sin requerir aún subsidios estatales. Los organismos financieros internacionales, procurando el equilibrio fiscal, focalizaron a los seguros sociales como una causa del déficit y una fuente potencial de recursos y ahorro nacional, de ahí que comenzaran a presionar por la reforma. La implantación del ajuste estructural resultó en un incremento de la pobreza y deterioro de los indicadores sociales, lo cual amenazaba la viabilidad de la reforma económica; por ambas razones, los organismos internacionales promovieron una reforma de la asistencia social tradicional y la creación de las RMPS para combatir la pobreza, especialmente la generada por el ajuste. Las reformas pioneras de Chile en pensiones y salud (con alto grado de privatización, especialmente la primera) no tuvieron influencia en la región en el decenio del 80 debido al carácter autoritario del gobierno chileno, pero llamaron la atención de los organismos financieros internacionales como modelo de reforma.

Durante la recuperación del 90, el cambio hacia la democracia en Chile tornó sus reformas de seguros sociales en políticamente aceptables en la región y han tenido una fuerte influencia, en particular la de pensiones. Los organismos financieros internacionales diseñaron sus reformas de pensiones y salud influidos fuertemente por el modelo chileno, proponiendo éste para la región y el mundo. Con la recuperación y la salida de la crisis de la mayoría de los países latinoamericanos, la primera generación de RMPS (diseñada a corto plazo para aliviar los efectos más adversos de la crisis) ha sido seguida por otro tipo, que hace hincapié en el largo plazo y en la inversión social.

La estrategia neo-liberal para la reforma social tiene aspectos positivos, como la reducción del excesivo rol estatal, la descentralización, la participación desde abajo, y el énfasis en la eficiencia y en una asignación más adecuada de los recursos sociales, focalizándolos en los que más los necesitan. Pero la práctica neo-liberal de la política social, especialmente la liberalización más radical, ha resultado en recortes severos del presupuesto social, incremento de la pobreza y de la desigualdad en la distribución, y una carga iniquitativa en la asignación de los costos de la transición, que han recaído mayormente en los trabajadores y grupos de bajo ingreso. Algunas de las críticas neo-liberales a la seguridad social son correctas, como su ineficiencia, concentración de la cobertura en los grupos de ingreso medio (con subsidios estatales), rendimiento negativo o muy bajo de la inversión y posible impacto regresivo en la distribución. Pero buena parte de estos problemas pueden ser corregidos en varios países sin destruir la seguridad social y sin sustituirla por otro sistema basado en la capitalización plena e individual (CPI). En aquellos países en que sea viable y aconsejable una reforma estructural, deben considerarse diversos modelos y seleccionar el más adecuado a las necesidades y características de cada país, en vez de copiar un modelo de reforma que puede resultar totalmente inapropiado. Por último, varios supuestos importantes de la reforma de pensiones basada en la CPI no han sido validados hasta ahora por los hechos, lo cual hace aconsejable un estudio cuidadoso que quizás podría engendrar una "reforma de la reforma".

### *3. Reforma de pensiones*

El análisis de la reforma de pensiones demuestra que hay reformas no estructurales que intentan perfeccionar el seguro social, y reformas estructurales que sustituyen, integran o hacen competir al seguro social con un sistema nuevo de CPI. No existe en la región un modelo único, universal y perfecto de reforma estructural; de hecho, hay tres modelos generales: sustitutivo (Chile, Bolivia, El Salvador y México), mixto (Argentina y Uruguay) y paralelo (Colombia y Perú). Las ocho reformas implantadas muestran importantes diferencias entre sí, aun cuando se coloquen dentro de uno de los tres modelos generales; por ejemplo: tres eliminan la cotización del empleador (como Chile), una la redujo ligeramente, tres la mantuvieron intacta y una la aumentó; las administradoras son sociedades anónimas de giro exclusivo en Chile y en otros tres países, y de naturaleza múltiple (públicas, privadas, mixtas) en los otros cuatro. Hay considerable diferencia en la libertad de elección entre el sistema antiguo (público) y el nuevo (total o parcialmente de CPI); Argentina y Colombia muestran la máxima libertad, mientras Chile tiene un grado medio. En Bolivia y México se ordenó el traspaso de todos los asegurados del sistema antiguo al

nuevo; en el primero sólo se autorizaron dos administradoras y el gobierno dividió a los asegurados entre las dos con base en su residencia, y no se permite cambiarse entre ellas.

Las diferencias en el triple costo fiscal de la reforma son también notables. El Estado chileno ha ofrecido el paquete de derechos o beneficios más generoso, haciéndose cargo del déficit del sistema antiguo, del bono de reconocimiento y de la pensión mínima en el sistema nuevo, y otorgando otras garantías importantes, pero el costo de la transición es altísimo. Otros países han intentado reducir el triple costo fiscal, eliminando o restringiendo alguno o varios de dichos derechos/beneficios, pero a costa del bienestar de los asegurados. Teóricamente, y dentro de cierto período de tiempo, el triple costo de la transición debe ser menor en un modelo mixto que en uno sustitutivo, y los costos en un sistema paralelo deberían ser también menores, pero dependiendo del grado de reforma y solidez del sistema público y de la proporción de asegurados que se mantenga en el mismo (Colombia parece tener costos menores a los de Perú).

Varios de los supuestos de la reforma de pensiones (especialmente del modelo sustitutivo) no han sido validados por la experiencia. Por ejemplo, se argumenta que el asegurado ha de pagar puntualmente su cotización, pues tiene un interés en aumentar su cuenta individual ya que ello incrementará el monto de su pensión, pero la proporción de afiliados que cotiza es aproximadamente la mitad en Chile, Argentina y Colombia; sin embargo aumenta a 82% en México y Uruguay. Para que exista adecuada competencia, esencial en un sistema "privado", debe haber suficientes administradoras, pero el número de éstas tiende a disminuir con el número de asegurados: de 13-15 en Argentina y México a 5 en Perú y 2 en Bolivia (en éste hay un monopolio dividido entre dos administradoras privadas que no compiten entre sí). Nótese que mientras en Bolivia, Chile y Perú sólo se permiten administradoras privadas, Argentina, México, Colombia y Uruguay facilitan la entrada al mercado autorizando a múltiples tipos de administradoras. El grado de concentración de asegurados es 100% en Bolivia y 74-76% en Chile y Perú (todos con administradoras exclusivamente privadas), pero disminuye a 45-56% en México y Argentina, que tienen administradoras múltiples. A pesar de que se espera que la competencia reduzca los costos, estos son muy altos: la comisión total, como porcentaje de la cotización, es la más alta en Perú, Argentina y Chile; en los dos últimos la carga disminuye según aumenta el ingreso, de ahí que tiene un impacto regresivo. El supuesto de que la reforma y el sistema de CPI aumentan el ahorro nacional parece afirmarse cuando se observa que el fondo total acumulado alcanza casi un 40% del PIB en Chile, pero es rechazado cuando se abstraen los costos fiscales; hecho este cálculo, el resultado neto fue negativo en todos los años 1981-95, y promedió -2.6% del PIB. El rendimiento real anual de la inversión ha promediado alrededor del 10-11% en Argentina, Chile y Colombia (tres modelos distintos de reforma), 7% en Uruguay (modelo mixto), 5% en Perú (modelo paralelo) y 4% en México (modelo sustitutivo); no se puede, por tanto, establecer una relación entre un tipo de modelo y su tasa de rendimiento. Las crisis de 1995 y 1998 han provocado rendimientos negativos: en el último año fueron: -6.6% en Argentina, -4.8% en Perú y -1.6% en Chile. Manteniendo iguales otras condiciones, un asegurado que se retira en la cresta de un *boom*, tendrá un fondo y una pensión más alta que uno que se retire en el seno de una recesión.

#### *4. Reforma de salud*

Se examinaron seis reformas de salud: (1) totalmente estatal con prohibición de la actividad privada (Cuba), que ha dado buenos resultados en universalidad y gratuidad, también en altos indicadores sanitarios hasta fines del 80, pero severamente deteriorados por la crisis del 90; (2) predominantemente estatal e integrada, y colaboración marginal con el sector privado (Costa Rica), con buenos resultados en universalidad, cobertura gratuita a los pobres y altos índices de salud que han sido mantenidos; y (3) cuatro reformas con selectividad y participación significativa del sector privado, dos duales (Chile y Perú) y dos múltiples (Colombia y Argentina). Aunque no puede hacerse una evaluación comparativa de estas cuatro últimas, como se hizo con la reforma de pensiones (debido a la falta de cifras y escaso tiempo transcurrido de la reforma sanitaria, excepto en Chile), las opciones del asegurado en cuanto a administradoras y proveedoras son más amplias en las múltiples que en las duales.

### 5. Seguro de desempleo

El seguro de desempleo convencional sólo existe en Argentina, Chile y Uruguay (hay un programa en México, pero no es realmente un seguro de desempleo); en los dos últimos es más asistencia que seguro y todos excluyen a sectores de la fuerza laboral. Este programa sólo funciona en los países pioneros con mayor desarrollo social, y sería inadecuado y costosísimo en virtualmente el resto de los países, que sufren principalmente de desempleo crónico y estacional, mientras que este seguro fue creado para paliar un desempleo cíclico. Los recursos deberían mejor dedicarse a promover el empleo productivo, reentrenar a los trabajadores, a la lucha contra la pobreza o para extender la cobertura efectiva de salud a los sectores de más bajo ingreso.

### 6. Asistencia social

La mitad de los diez países seleccionados, los que tienen una incidencia de pobreza mayor, carecen de un programa de asistencia social, y los cinco que la tienen son pioneros. Aunque hay cifras sólo para dos de dichos cinco (Costa Rica y Cuba), el porcentaje del gasto de asistencia social en relación con el gasto total de la seguridad social es menor del 4% en ambos, o sea que casi todo el gasto se dedica al seguro social. La situación es peor en los cinco países que no tienen asistencia social, pues todo el gasto de seguridad social va al seguro (al grupo minoritario cubierto, de ingreso medio), pero dos tercios de la población no está cubierta por éste, de ahí que probablemente ocurre un efecto regresivo en la distribución. El gasto de asistencia social en los dos países citados fluctúa entre 0.3% y 0.5% del PIB, lo que es bien bajo. En Chile, el triple costo fiscal de la reforma de pensiones tomó 3.7% del PIB, pero sólo 0.1% del PIB se dedicó a las pensiones asistenciales (no se tiene esa información para el gasto asistencial en salud). En dos países, la pensión asistencial es suficiente para satisfacer las necesidades básicas (Argentina y Uruguay), en dos es baja (Costa Rica y Chile) y en uno es claramente insuficiente (Cuba). Costa Rica, sin embargo, es el país de los cinco que tiene el porcentaje más alto del número de pensiones asistenciales en relación con el número total de pensionados (incluyendo los del seguro), lo que indica la extensión considerable de este programa, y, en 1999, sometió al congreso un proyecto para universalizar la pensión asistencial. Todos estos países (con la excepción de Cuba, debido a la aguda crisis que atraviesa y a la falta de ayuda externa) podrían dedicar más recursos fiscales a la asistencia y focalizarla adecuadamente, pues existen algunas indicaciones que, pese a la comprobación de ingresos, hay beneficiarios que no son realmente pobres.

### 7. Redes mínimas de protección social (RMPS)

Las RMPS fueron introducidas en la segunda mitad del decenio del 80 para combatir la pobreza, especialmente la nueva, resultante del ajuste estructural, y para mejorar la eficiencia de los ministerios estatales y de la asistencia social tradicional, así como focalizar los recursos en la población más necesitada. Todos los países, menos Cuba, tienen RMPS, pero de diversos tipos y desempeño. El FES de Bolivia fue muy exitoso según todos los indicadores, y el FIS de El Salvador también ha tenido éxito, pero el PAS de México tuvo resultados pobres. El FIS de Chile tiene un desempeño mezclado: bueno en diseño, eficiencia y focalización, pero de alto costo y alcanzando sólo a 0.4% de la población meta. El PAS de Costa Rica se creó siete años antes de la crisis del 80 y funcionó como amortiguador social; ha alcanzado al 32% de la población total (que debería incluir al 21% pobre), pero necesita mejor focalización y mejor integración de todos los programas anti-pobreza. Ninguna de las RMPS ha resuelto el problema de la pobreza (especialmente de la vieja o crónica) ni ha renovado los tradicionales ministerios estatales, y hay dudas sobre su sostenibilidad cuando termine el financiamiento externo.

## **B. El nuevo rol social del Estado**

La liberalización económica en América Latina ha reformado el Estado mediante el recorte de algunas de sus funciones sociales, el reforzamiento de otras y la adición de otras nuevas. Existe un consenso entre los organismos y expertos internacionales en cuanto a que el Estado debe desempeñar un

papel clave en la compensación de los costos sociales del ajuste estructural, sobre todo entre los grupos más adversamente afectados, mediante los programas existentes, modificados o nuevos. Esta acción es fundamental, primero por razones humanitarias y de equidad, pero también para asegurar la estabilidad política y el apoyo (o al menos neutralidad) necesario para la reforma económica en el período de transición. Hay consenso, además, en la necesidad de la reforma de la seguridad social, pero no respecto del tipo adecuado de reforma: a mediados del decenio del 90 ocurrió un debate sobre los modelos de reforma de pensiones entre el Banco Mundial y el FMI, de una parte, y la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), de la otra (Mesa-Lago 1996a), el cual aún no ha sido resuelto, aunque parece haber mayor flexibilidad en las dos partes.

El término y concepto de "privatización" de los seguros sociales es también objeto de controversia, aun en Chile, que ha implantado la reforma más radical. Es cierto que aproximadamente 97% de los asegurados chilenos está afiliado al sistema de CPI, pero el papel del Estado en la reforma de pensiones ha sido crucial: haciéndolo obligatorio, regulándolo en detalle, fundando y financiando una Superintendencia que ha sido clave en el éxito de la reforma, creando y financiando una Clasificadora de Riesgos que califica los instrumentos de inversión, haciéndose cargo del triple costo fiscal de la transición (déficit del sistema antiguo, bono de reconocimiento y pensión mínima en el sistema nuevo), y concediendo otras garantías importantes. En todo caso, el cumplimiento de las obligaciones fiscales y garantías ofrecidas por el Estado es esencial para asegurar la transición en el largo plazo, pero existen algunas indicaciones de que el Estado está intentando evadir sus cargas en Perú y Colombia.

El papel del Estado ha sido también importante en las cuatro reformas de salud con participación significativa del sector "privado". El Estado chileno, bajo el régimen autoritario, universalizó la cobertura de salud y estableció subsidios fiscales que aumentan según disminuye el ingreso, al efecto de lograr dicho objetivo; bajo las administraciones democráticas, el Estado creó la Superintendencia que regula y supervisa a las ISAPREs, prohibió la discriminación de riesgos que ellas practicaban y ha reforzado el sistema público (73% de los asegurados estaba afiliado a este sistema en 1997). En Argentina y Colombia, el Estado ha regulado la reforma de salud y ofrece más opciones a los asegurados que en Chile, incluyendo entidades administradoras y prestadoras de servicios, que pueden ser públicas o mixtas en Colombia, y obras sociales (sindicales) o entidades privadas en Argentina.

Esta sección resume las acciones de política social que el Estado puede llevar a cabo en diversos ámbitos: marco macroeconómico, reforma de los seguros sociales (organización, financiamiento, extensión de cobertura), asistencia social y RMPS, y educación para la reforma. Es muy difícil hacer recomendaciones generales de reforma, pues hay tres grupos de países con diversos niveles de desarrollo económico-social, lo cual demanda políticas sociales ajustadas a sus necesidades y posibilidades económicas, pero intentaré hacer distinciones siempre que se pueda (esta sección se basa en Mesa-Lago 1997, 1998, 1999b, 2000b).

### *1. Marco macroeconómico*

Para que prospere el desarrollo social se requiere una mejoría económica. El Estado debe continuar sus políticas para reducir la deuda externa, atraer capital extranjero y aumentar el ahorro nacional, balancear el presupuesto fiscal, reducir/contener la inflación, generar crecimiento económico y empleo productivo e incrementar los salarios reales. Todo esto ayudaría (pero no necesariamente por sí solo) a extender la población cubierta por el seguro social, incrementar sus ingresos, reducir los incentivos para la evasión y la mora, aumentar las reservas, mejorar el rendimiento de las inversiones, disminuir el costo del seguro de desempleo en los pocos países que lo tienen, contener los costos de la atención de salud y conseguir el equilibrio financiero del sistema. Pero otras políticas sociales son necesarias para que esas mejoras se materialicen.

### *2. Reforma de los seguros sociales: medidas institucionales y organizativas*

El Estado debe diseñar una reforma bien estudiada de los seguros sociales, someterla a discusión pública, especialmente con los principales sectores involucrados, y lograr un consenso para su aprobación

en el congreso (Colombia tuvo un amplio debate nacional sobre la reforma en 1993-94 y Costa Rica forjó un consenso sobre la reforma en el Foro Nacional de Concertación, en 1998; El Salvador ofrece una lección negativa de una reforma sin discusión pública). En algunos países, en los que aún subsiste la fragmentación y estratificación de entes gestores de los seguros sociales, debe promoverse la unificación de los múltiples programas, la homogeneización de las condiciones de adquisición de derechos y la eliminación de los privilegios (virtualmente todos los países que han hecho reformas de pensiones, salvo México y Colombia, han logrado dicha unificación, aunque excluyendo las fuerzas armadas por razones obvias; Costa Rica es una excepción, porque no las tiene). La legislación frondosa, dispersa, contradictoria y compleja necesita unificarse y simplificarse. El Estado debe también promover la modernización de la seguridad social mediante la introducción de técnicas informáticas y de computación, así como una mejor contabilidad y gestión, y crear un entorno favorable y adecuada regulación para el desarrollo de ONGs, cooperativas, proveedores privados y otros entes similares. Estos podrían llenar vacíos, presentar un desafío competitivo a la seguridad social, complementar prestaciones, aumentar la eficiencia y mejorar la calidad de los servicios.

En aquellos países en que sea factible introducir una reforma estructural de pensiones, el Estado debe primero comisionar un diagnóstico objetivo y profundo, a fin de escoger el modelo de reforma que mejor se adapte a las características económicas, sociales, demográficas, del mercado laboral y de capitales, así como políticas del país con las modificaciones que sean necesarias. Bolivia imparte una lección negativa por copiar el modelo chileno sin tener un mercado de asegurados lo suficientemente amplio para permitir la competencia. México promovió la reforma fuertemente influenciada por el modelo chileno, bajo el espejismo que el CPI aumentaría el ahorro nacional, pero no hay evidencia de que esto haya ocurrido en Chile. Si se considera un plan de pensiones complementarias, debe decidirse su carácter voluntario u obligatorio; también hay que estudiar el tamaño del mercado de asegurados antes de seleccionar la naturaleza de las administradoras (exclusivamente privadas o múltiples).

En el sector de salud, el Estado ha de tomar una iniciativa enérgica para lograr la integración o alta coordinación de los servicios del seguro social y el ministerio de salud, con el objeto de crear un sistema nacional de salud con cobertura universal. Los recursos fiscales deben reasignarse con las siguientes prioridades: (1) atención primaria de la salud, suministro de agua potable, eliminación de excretas, inmunización, nutrición y educación sanitaria; (2) grupos vulnerables, como niños y mujeres embarazadas, pobres, áreas rurales, poblaciones indígenas y regiones geográficas con alta incidencia de pobreza; (3) las "enfermedades del subdesarrollo", que son responsables del grueso de las muertes en la mayoría de los países de la región (en los países de alto desarrollo y pioneros, estas causas han pasado a un segundo plano y las "enfermedades del desarrollo" son las principales); (4) el primer nivel de atención, sobre todo la consulta externa, para disminuir el flujo excesivo de pacientes a los niveles superiores, que son más caros; y (5) los puestos rurales y los ambulatorios en zonas urbanas marginales, así como el mantenimiento, remodelación y equipamiento de hospitales, antes de construir nuevos y mayores. La descentralización administrativa, bien concebida y aplicada, debería resultar en una mejor adaptación a la morbilidad local y perfiles patológicos, y fomentar la participación comunitaria, de ONGs y organismos locales. Estas medidas habrían de disminuir los costos, maximizar el uso de las instalaciones y recursos humanos existentes, reducir la mortalidad y morbilidad, y proporcionar una base mejor para la extensión de la cobertura poblacional.

### *3. Reforma de los seguros sociales: financiamiento*

El Estado debe ayudar a los seguros sociales a restablecer el equilibrio financiero y actuarial, mediante el aumento de sus ingresos y la disminución de sus gastos. Lo primero demanda: (1) la reducción de la evasión y la mora mediante una credencial única para todos los pagos fiscales y colaboración estrecha con las autoridades tributarias, un registro informatizado, cuentas individuales de los asegurados, una mejor inspección y procedimientos de ejecución, y persecución efectiva de los transgresores (el proyecto de ley de Costa Rica es una buena guía en este campo); (2) el pago puntual de las cotizaciones del Estado como

empleador, el establecimiento de sus aportes como tercera parte en una cuantía realista y condicionada a la reforma y universalización de los seguros sociales, y el pago de la deuda estatal bajo términos justos; (3) la eliminación de los techos salariales para las cotizaciones antes del aumento del porcentaje de las mismas (no debe eliminarse la cotización del empleador --como en Bolivia, Chile y Perú--, pues dicha acción aumentaría los costos fiscales de la transición y/o la cotización del asegurado); y (4) la creación de un entorno favorable para la inversión, incluidos los mercados financieros (el Estado debe establecer las reglas generales para la inversión de los fondos, pero abstenerse de controlar o explotar los mismos).

Medidas para reducir los costos (a más de las listadas en la sección anterior) serían: (1) eliminación o restricción de las condiciones de acceso liberales y de las prestaciones generosas (por ejemplo, en pensiones: edades muy bajas, fórmula del cálculo de la pensión basada en los salarios de años más recientes y con una tasa de reemplazo muy alta; en salud: atención en el extranjero cuando no está disponible en el país); (2) prohibición de añadir o liberalizar prestaciones a los ya cubiertos sin proporcionar los recursos necesarios; (3) reducción de los gastos administrativos (el Estado no debe usar el seguro social como una fuente de empleo, sino facilitar el despido del personal innecesario o incapaz, promover su reentrenamiento y eliminar los beneficios adicionales privilegiados de dicho personal); y (4) una mayor eficiencia.

Los subsidios fiscales a los seguros sociales, especialmente en países con baja cobertura, deben utilizarse total, o al menos parcialmente, para facilitar la extensión de la cobertura a los grupos de ingreso bajo que son difíciles de incorporar (por ejemplo, trabajadores por cuenta propia, agrícolas) y/o a programas para combatir la pobreza. Estos cambios corregirían las desigualdades existentes, ayudarían a extender la cobertura y promoverían un efecto progresivo en la distribución. Podría ser necesaria una reforma fiscal para que el Estado generara los ingresos requeridos por las reformas explicadas y, a la par, mejorara la distribución del ingreso. Los organismos financieros internacionales deben conceder donaciones o préstamos blandos para ayudar a implantar el modelo de reforma que más se adapte a las condiciones de los países, sin tener prejuicios en favor de un modelo específico de reforma.

#### *4. Reforma de los seguros sociales: extensión de la cobertura poblacional*

El Estado debe alentar la consolidación de la cobertura en los países pioneros, acelerar la extensión en los intermedios y, sobre todo, en los tardíos; si se dejase esta importante tarea a la administración de seguridad social, habría una alta probabilidad de inercia y estancamiento. El ejecutivo, con ayuda externa y en colaboración con la institución de seguro social, debe diseñar un proyecto de extensión, calcular su costo y viabilidad, obtener los recursos requeridos mediante una combinación de fuentes internas y externas, y apoyar la promulgación de la ley. Con el sistema actual no sería económicamente factible la extensión de la cobertura en los países menos desarrollados, debido a la muy baja cobertura de la población y los escasos recursos disponibles.

Se requiere una reforma que procure fuentes de financiamiento diversas o adicionales a la cotización salarial (incluyendo el impuesto sobre la renta o el IVA, subsidios fiscales, etc.), que facilite la incorporación de grupos difíciles, diseñe paquetes con las prestaciones más urgentes y de menor costo para los grupos de bajo ingreso, establezca prioridades comenzando con la extensión de la cobertura de salud y, luego, introduciendo pensiones básicas cuando las condiciones económicas lo permitan, e incentive la participación de organizaciones intermedias, como asociaciones de campesinos y "cuenta propistas", ONGs y el sector privado. La reforma estructural de pensiones, especialmente cuando elimina la cotización del empleador y aumenta la del asegurado, puede incrementar los obstáculos a la extensión de la cobertura y crear mayores incentivos para la evasión. El Estado debe estudiar cuidadosamente este problema antes de hacer cambios en la cotización, que luego serían muy difíciles de revertir.

#### *5. La asistencia social*

El Estado debe propiciar un estudio de viabilidad para determinar la posibilidad de: dedicar una proporción mayor de los gastos de seguridad social y el PIB a la asistencia social; añadir pensiones asistenciales a la viuda y huérfanos (inexistentes aún en los pocos países que tienen programas de

asistencia social); dar preferencia sobre los pagos monetarios a programas de nutrición, atención de salud materno-infantil, guarderías infantiles y entrenamiento; y ajustar las edades de retiro a la esperanza de vida de los pobres. Debe existir una brecha adecuada entre el monto de la pensión de seguro y la asistencial social; ésta debe ser financiada con recursos fiscales, y debe haber fondos separados en ambos programas para evitar tanto transferencias del seguro a la asistencia como incentivos para la evasión al seguro y la simulación de pobreza. La administración de la asistencia social debe ser descentralizada, con participación de los beneficiarios. La comprobación de ingresos para conceder una pensión asistencial ha de ser aplicada periódicamente (para detectar posibles cambios en la situación de pobreza) y de manera simple y eficiente, descansando más en la información ofrecida por las comunidades, que en procedimientos burocráticos centralizados, y ha de evitarse la interferencia política y el fraude.

#### *6. Las redes mínimas de protección social*

El Estado debe coordinar todos los programas de lucha contra la pobreza (asistencia social, RMPS, programas de empleo) así como otros programas relacionados, como la atención primaria a la salud y los que focalizan a grupos vulnerables (mujeres, niños, grupos étnicos), a fin de tener una política integral e integrada para atacar este problema. El Estado debe procurar que: la administración de las RMPS sea independiente del gobierno central y políticamente neutral, diseñe métodos relativamente simples pero efectivos para la focalización en los pobres, seleccione los proyectos con base en criterios objetivos preestablecidos que enfatizan la reducción substancial de la pobreza y maximicen el uso de los recursos, asegure la ejecución de los proyectos por entidades lo más descentralizadas y locales posibles, y evalúe adecuadamente el desempeño de dichos proyectos.

#### *7. Educación ciudadana para la reforma social*

Con frecuencia, los principales obstáculos para la reforma social no son técnicos ni económicos sino políticos: cómo conseguir un respaldo fuerte del gobierno para que la reforma sea la adecuada, se apruebe por el congreso y se implante; cómo hacer ver a los políticos los efectos dañinos de una conducta irresponsable y también que se percaten que la mayoría no asegurada tiene más votos que la minoría asegurada; cómo generar la aceptación pública de medidas severas pero necesarias, como el ajuste de la edad de retiro a la esperanza de vida; cómo neutralizar la oposición de grupos de intereses que o bien bloquean la reforma o quieren moldearla para que satisfaga sus propios fines; cómo convencer a los empleados de la seguridad social que si no aumentan su eficiencia y transforman la institución, la crisis provocará el colapso del sistema y la desaparición de su fuente de empleo.

La educación pública es esencial para hacer viable la reforma y el Estado tiene que hacerse cargo de esta tarea. Debe lanzar una campaña nacional para instruir al público en general, los congresistas, los dirigentes de los partidos políticos, sindicatos y empresas, y la burocracia de la seguridad social, sobre la necesidad urgente de la reforma social. No puede haber reforma social sin *sacrificio compartido*: los trabajadores tendrán que aceptar cambios en edad y en la fórmula para calcular la pensión; los empleadores, asentir en una posible elevación de las cotizaciones; la burocracia de la seguridad social deberá reducir sus costos administrativos, así como mejorar su eficiencia y la calidad de sus servicios; y el Estado tendrá que cumplir con sus obligaciones y apoyar en vez de explotar los fondos de los seguros sociales. Si esto se logra, el bienestar social en América Latina en el siglo venidero será mejor que al concluir este siglo.

### **Bibliografía**

- Banco Central del Uruguay (BCU). 1998. Memoria Trimestral del Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio, septiembre, No. 9 (Montevideo: noviembre).
- Banco de Previsión Social (BPS). 1998. Boletín Estadístico 1998 (Montevideo 19:53).
- \_\_\_\_\_. 1998. Nuevo Régimen Previsional Ley 16.713 Informe Cuatrimestre: Enero-Abril a Septiembre-Diciembre (Montevideo).
- Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID). 1998. Progreso Económico y Social en América Latina 1998

- 1999 (Washington D.C: John Hopkins University Press).
- Banco Mundial. 1999. World Development Report 1998/99 (New York: Oxford University Press).
- BERTRANOU, Fabio. 1998. "Argentinian Health Care Sector and the Demand for Health Services: Three Essays on Health Economics" (University of Pittsburgh, Department of Economics, Ph.D. Dissertation, noviembre).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).1997. La Brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social (Santiago: abril).
- \_\_\_\_\_. 1998a. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1997 (Santiago).
- \_\_\_\_\_. 1998b. Panorama Social de América Latina 1997 (Santiago).
- \_\_\_\_\_. 1998c. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 1998 (Santiago).
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR). 1998. Boletín Informativo SAR (México D.F. No. 3, agosto).
- CORNIA, Giovanni Andrea. 1999. Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes (Helsinki: UNU/WIDER).
- CRUZ-SACO, María Amparo y Carmelo MESA-LAGO. 1999. Do Options Exist? The Reform of Pension and Health-Care Systems in Latin America (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- FRANCO, Rolando. 1996. "Paradigmas de la Política Social en América Latina" Revista de la CEPAL, No. 58 (abril): 9-23.
- GOODMAN, Margaret et al. 1997. Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role (Washington D.C.: Inter-American Development Bank).
- KLEIJANS, Kristin. 1999. "The Colombian Pension Reform of 1994: Evaluation and Perspectives" (Pittsburgh:University of Pittsburgh, Department of Economics, trabajo inédito, agosto).
- LA FORGIA, Gerard M. 1999. "Health Sector Reform: A Financial-Service Flow Model and the Colombian Case", en Do Options Exist?, Cruz-Saco y Mesa-Lago, compiladores: 225-266.
- LIGOZIO, Matthew. 1999. "Analysis of Health Care: A Closer Look at Chile" (University of Pittsburgh, unpublished paper).
- LUSTIG, Nora y Ruthanne DEUTSCH. 1998. The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview (Washington D.C.: BID).
- MESA-LAGO, Carmelo. 1996a. "Las Reformas de las Pensiones en América Latina y la Posición de los Organismos Internacionales," Revista de la CEPAL, No. 60 (diciembre): 73-94.
- \_\_\_\_\_. 1996b. "La Seguridad Social y la Pobreza en Cuba," en La Seguridad Social en América Latina: Seis Experiencias Diferentes (Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung/CIEDLA): 51-110.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases," World Development 25:4 (abril): 497-517. Versión española: La Reforma del Bienestar Social en América Latina y la Liberalización Económico-Política (Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo).
- \_\_\_\_\_. 1998. "La Reforma Estructural de Pensiones en América Latina: Tipología, Comprobación de Presupuestos y Enseñanzas", en Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand, compiladores (Lima: Organización Internacional del Trabajo): 77-164.
- \_\_\_\_\_. 1999a. "La Privatización de los Sistemas de Pensiones de Seguridad Social en América Latina: Un Balance al Final del Siglo", Anuario Social y Político de América Latina, No. 2.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "La Política y la Reforma de las Pensiones en América Latina", Nueva Sociedad, No. 160: 133-150.
- \_\_\_\_\_. 1999c. "Achieving and Sustaining Social Development with Limited Resources: The Experience of Costa Rica", en Social Development and Public Policies: Some Successful Experiences, Dharam Ghai, compilador (London: Macmillan, en prensa).
- \_\_\_\_\_. 2000a. Market, Socialist and Mixed Economies: Comparative Policies and Performance--Chile.

- Cuba and Costa Rica (Baltimore: John Hopkins University Press, en prensa).
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Social Assistance on Pensions and Health Care in Latin America and the Caribbean", en Social Protection and Poverty, Nora Lustig compiladora (Washington D.C.: Brookings Institution, en prensa).
- MESA-LAGO, Carmelo y Fabio BERTRANOU. 1998. Manual de Economía de la Seguridad Social Latinoamericana (Montevideo: CLAEH).
- MESA-LAGO, Carmelo y Jorge PÉREZ-LÓPEZ. 1999. "Cuba's Economy: Twilight of an Era," Transition 10: 2 (abril): 22-25.
- Porvenir Webpage 07/08/99. Bogotá. <http://www.porvenir.com.co>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1998. Human Development Report 1998 (New York: Oxford University Press).
- QUAISER, Monika. 1997. Pension Reform and Private Pension Funds in Peru and Colombia (Washington D.C.: World Bank, Policy Research Working Paper 1853, noviembre).
- SALOMON SMITH Barney. 1999. Private Pension Funds in Latin America (New York: Equity Research Latin America, 10 marzo).
- SOJO, Ana. 1994. La Política Social Selectiva de la Región Revisitada (Ginebra: UNRISD).
- \_\_\_\_\_. 1998. Hacia unas Nuevas Reglas del Juego: Los Compromisos de Gestión de Salud de Costa Rica desde una Perspectiva Comparada (Santiago: CEPAL, Serie Políticas Sociales, No. 27).
- SOTTOLI, Susana. 1999. "La Política Social en América Latina Bajo el Signo de la Economía de Mercado y la Democracia" (Heidelberg: Universitat Heidelberg, trabajo inédito).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). 1999. Memoria Trimestral: Octubre-Diciembre 1998 (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). 1998. Boletín de Información Mensual (Lima: diciembre 31).
- \_\_\_\_\_. 1999. Memoria 1998 (Lima).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). 1999. Boletín Estadístico, No. 148 (Santiago).
- Superintendencia Bancaria (SB). 1998. Informe: Primer Trimestre, "Entidades Administradoras de Pensiones y Cesantía" (Bogotá: marzo).
- Superintendencia de Pensiones (SP). 1999. Boletín Estadístico, No. 5 (octubre-diciembre, 1998) y Boletín Indicadores Previsionales No. 7 (diciembre 1998).
- U. S. Social Security Administration (US-SSA). 1997. Social Security Programs Throughout the World-1997 (Washington D.C.: Research Report No. 65, agosto).

## Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina \*

Iván Finot

### Introducción

En un trabajo anterior (Finot, 1997), se caracterizó a la crisis de la deuda como una crisis del centralismo, que inició una contratendencia descentralizadora tanto en términos políticos como económicos. En los países en que se había iniciado procesos de descentralización administrativa para paliar la creciente ineficiencia de la gestión centralizada, la elección de gobiernos subnacionales implicó la introducción de elementos de descentralización política que dieron otro sentido a la reforma: al objetivo de eficiencia se añadieron otros, igualmente importantes para la gobernabilidad democrática: viabilizar la participación ciudadana, reducir la corrupción y contribuir al logro de la equidad. También se esperaba de la descentralización – y a veces como un primer objetivo – que contribuyera decisivamente a recuperar el equilibrio fiscal.

Sin embargo, transcurrida aproximadamente una década desde que se introdujera la nueva modalidad de descentralización, aún no se observan resultados convincentes:

1. Eficiencia: Aunque la descentralización con frecuencia ha sido determinante para lograr una mayor cobertura de los servicios sociales, aún no se han alcanzado resultados igualmente halagüeños en términos de eficiencia y sostenibilidad financiera. Por lo general, transcurrida una primera fase en que los ingresos locales tienden a crecer bastante aceleradamente, suele aparecer una propensión de los gastos locales a aumentar más aceleradamente que los ingresos y una tendencia al excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Todo ello habría llegado a poner en riesgo los equilibrios macroeconómicos (según ha sido confirmado por Ocampo, 1999). Tampoco se han verificado avances generalizados en materia de reducción de la corrupción - fuerte factor de ineficiencia, además de sus connotaciones éticas - y más bien en muchos casos existen indicios de que con la descentralización este problema ha tendido a multiplicarse.
2. Participación: No obstante que la descentralización política ha implicado cambios estructurales decisivos para facilitar la participación democrática, sólo excepcionalmente se ha logrado viabilizar una participación ciudadana en la gestión pública que vaya más allá de las elecciones.
3. Equidad: Si bien los procesos de descentralización han estado acompañados, en una primera instancia, de cambios en los sistemas redistributivos que han representado avances muy significativos respecto a situaciones anteriores, actualmente se aprecian tendencias persistentes a diferenciaciones territoriales en términos de calidad y cantidad de los servicios a que tiene acceso la población, lo que no es

---

(\*) Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública celebrado en Madrid, España (14-17 de octubre de 1998) y simultáneamente circulada por la CEPAL (LC/IP/R.207) con el título “Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización de la Gestión Pública en América Latina”.

Sería difícil para el autor no omitir algún nombre de los numerosos colegas y amigos que le hicieron llegar su aliento y opiniones sobre aquella versión preliminar, y por ello opta por no intentar un listado que siempre quedaría incompleto. Sin embargo, quiere dejar constancia expresa de su agradecimiento por comentarios y sugerencias que le fueron particularmente útiles para mejorar su trabajo. En primer lugar, los realizados por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y actual Director del ILPES, a una versión preliminar de la sección III.D (Descentralización y Desarrollo Territorial) del documento entregado en ocasión de la X Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (ILPES 1998), donde han sido incluidas algunas de las propuestas que aquí se desarrollan. Fueron igualmente estimulantes los efectuados por Nuria Cunill, del CLAD (Cunill, 1999); Jorge Katz y Alejandro Medina, de la CEPAL, y Juan Pablo Valenzuela, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile. El autor desea finalmente expresar su reconocimiento a los participantes de los cursos del ILPES y de universidades de la región en que impartió docencia.

Y aunque todo trabajo de este tipo, por modesto que sea, es resultado de un amplio trabajo colectivo, nunca es redundante dejar constancia de que el presente documento es de responsabilidad exclusiva de su autor y sus conclusiones pueden no coincidir con las de la organización donde se desempeña.

compatible con el objetivo de equidad. Esta diferenciación se estaría dando particularmente en los países federales, pero también, y esto en forma generalizada, en el nivel municipal, debido principalmente a una gran disparidad en los recursos de libre disponibilidad con que cuentan los municipios.

En trabajos anteriores (Finot, 1996 y 1997) se sostuvo que el factor fundamental para explicar que los procesos de descentralización no hayan entregado todavía los resultados esperados en materia de participación ciudadana y eficiencia, sería que los sistemas de compensación que los acompañan no inducen la adopción de decisiones sobre la base de la iniciativa y los aportes locales. Para hacer compatibles estos objetivos con la equidad habría que diferenciar entre dos sistemas redistributivos centralizados y subsidiarios: uno, territorial, dirigido al mejoramiento del hábitat y el crecimiento económico sustentable sobre la base de las iniciativas y los aportes locales, y otro, social, orientado a asegurar a las personas un acceso igualitario a una canasta equivalente de servicios, independientemente de su lugar de residencia.

En el presente trabajo se amplía aquella propuesta, para lo cual, en primer lugar, se desarrolla un marco conceptual de carácter general, a fin de poder analizar evoluciones recientes de los procesos de descentralización (que incluye la descentralización de la producción de servicios), donde se concluye destacando la importancia de la participación ciudadana en las decisiones sobre aportes locales para lograr los resultados esperados de la descentralización política (sección I); luego se aplica este marco conceptual al caso de la región, a partir principalmente del análisis de los procesos de Brasil, Colombia, Chile y Bolivia (sección II), y, finalmente, sobre la base de estos elementos, se concluye proponiendo algunos lineamientos generales para (re)orientar los procesos de descentralización (Sección III), que incluyen la modificación de los sistemas redistributivos en el sentido planteado anteriormente.

## **I. Marco conceptual y metodológico**

El soporte conceptual y empírico de la descentralización proviene principalmente de la ciencia política, de la economía y de la administración. Rondinelli *et al* (1989) aportan un marco conceptual donde se integra la teoría económica de la *opción pública*<sup>1</sup> con el enfoque politológico. En este trabajo se plantea como formas de descentralización, principalmente: (i) la privatización; (ii) la “delegación”, bajo regulación, a organizaciones públicas, paraestatales o privadas; (iii) la “devolución” en dirección a órganos territoriales autónomos, sean éstos electos o designados, y (iv) la desconcentración de agencias del gobierno central.

Boisier (1989) coincide con Rondinelli *et al* en que la privatización es una forma de descentralización, pero afirma que, en rigor, sólo debería denominarse así a la transferencia de competencias a organismos públicos con personalidad jurídica, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento. Distingue tres formas de descentralización: la funcional, la territorial (ambas hacia autoridades designadas) y la política (“cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales”).

Palma y Rufián (1989), a su vez, restringen aún más el concepto al sustraer del mismo tanto la privatización como la transferencia de competencias a autoridades designadas, y sostener que sólo se puede llamar “descentralización” a la transferencia de competencias a órganos electos. En ello coinciden con el derecho español, donde además se precisa que dicha transferencia se realiza, en lo fundamental, no hacia gobiernos sino a comunidades subnacionales, representadas jurídicamente por sus respectivos gobiernos electos (Morell Ocaña, 1984). De la clasificación de Rondinelli *et al* sólo se tendrían como descentralización los casos de “devolución” en dirección a órganos electos.

Von Haldenwang (1990) amplía el concepto y distingue tres formas de descentralización: la administrativa, que comprendería tanto la desconcentración territorial y funcional como la delegación a agencias semiestatales; la descentralización política, que sería la transferencia de competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas, y la descentralización económica, que equivaldría a privatización. En el análisis que sigue se amplía y redefine esta última clasificación pero

– siguiendo la tradición del ILPES – se excluye explícitamente la privatización del concepto de descentralización, al referir a ésta exclusivamente la provisión de bienes públicos.

### **1. Sobre el concepto de bien público**

Si se acepta que un bien público es una solución cooperativa para satisfacer una necesidad colectiva (véase Mueller, 1979), solución de la que todos los miembros de la colectividad tienen igual derecho a beneficiarse, entonces no sólo el Estado suministra bienes públicos sino también lo hacen – o pueden hacerlo – organizaciones de la sociedad civil, correspondiendo al Estado proveer el marco institucional que asegure el cumplimiento de aquella condición.<sup>2</sup> Es más, si se aplica el principio de subsidiariedad del Estado, éste debería proveer sólo aquellos bienes públicos que las organizaciones civiles no pueden suministrar. Entonces, siendo la descentralización una forma de organizarse para la provisión de bienes públicos, ella debería comprender tanto la provisión de bienes públicos por parte del Estado como aquella otra que realizan – o podrían realizar – organizaciones de la sociedad civil.

Según el análisis económico, el problema básico para proveer eficientemente bienes públicos radica en que, en el caso de estos bienes, no pueden actuar, por definición, los mecanismos de la competencia que inducen la eficiencia en el caso de la generación de bienes privados (Samuelson, 1954). Al contrario, si ello ocurriera se llegaría a la peor solución, como lo demuestran diversas versiones “del dilema del prisionero”<sup>3</sup>.

Entonces, mientras que en el caso de los bienes privados el problema de qué y cuánto producir, qué parte del ingreso familiar dedicar para proveerse de cada bien y cómo combinar eficientemente factores e insumos para producir lo requerido, se resuelve a través de múltiples decisiones individuales, en el de los bienes públicos, la definición sobre “qué producir y cuánto producir” y sobre la parte del ingreso geográfico que se dedicará a proveer dichos bienes, sólo puede ser decidida colectivamente<sup>4</sup>. Es más, aun adoptada esta decisión, una buena parte de los bienes y servicios cuya provisión ha sido objeto de esta decisión colectiva no podrá ser comprada en el mercado sino que deberá ser generada por administraciones públicas. Al aprobar un presupuesto, entonces, no solamente se está decidiendo sobre qué, cuánto y con qué impuestos proveer bienes públicos, sino la combinación de factores con que se producirán los bienes y servicios que serán producidos directamente por las administraciones.

Analíticamente, entonces, la provisión de servicios públicos implica dos tipos de asignación: (i) aquella que se refiere a la provisión propiamente: qué producir, cuánto producir y con qué producir, que sólo puede ser realizada a través de decisiones políticas (en principio, cuanto más democráticas, más eficientes), y (ii) aquella otra que se refiere a la combinación de factores e insumos para producir los bienes y servicios que se ha resuelto proveer públicamente. Cuando se decide comprar en el mercado un bien o servicio que antes se generaba directamente por las administraciones públicas, estaríamos ante un nuevo tipo de descentralización, una transferencia de funciones de asignación para producir, desde mecanismos políticos hacia mecanismos económicos o de mercado. El concepto de descentralización también debería contemplar este importante aspecto, pero sin confundirlo con el de privatización, ya que la competencia puede operar no solamente entre organizaciones económicas privadas sino también incluir a organizaciones estatales y sociales. Volveremos sobre este tema más adelante.

En síntesis: tanto las asignaciones para proveer (en sentido estricto) como aquellas otras que se refieren a producir bienes públicos, pueden ser realizadas – y de hecho son realizadas – tanto por organizaciones estatales como no estatales, pero corresponde a la institucionalidad estatal asegurar que las primeras reflejen las preferencias colectivas y que las segundas sean efectuadas de una manera económicamente eficiente.

### **2. Descentralización de asignaciones para la provisión**

Parece evidente que cuanto más centralizada esté la decisión sobre la provisión de bienes públicos, más se estará agregando preferencias sobre qué, cuánto y con qué producir, y en consecuencia,

tanto menos eficiente será esta asignación desde el punto de vista de las preferencias sobre bienes públicos de cada ciudadano en particular. E, inversamente, el proceso sería más eficiente si fuera posible desagregarlo en función de demandas que, aunque sigan siendo colectivas, correspondieran a preferencias territorialmente diferenciadas.

Esto es posible, según lo planteara inicialmente Tocqueville (1835) con la descentralización política territorial, es decir cuando las comunidades territoriales subnacionales tienen competencias para definir su respectivo gasto público y los recursos con que éste será financiado, a través de procesos democráticos.<sup>5</sup> Este alcance fue confirmado posteriormente por Oates (1976), con su conocido teorema de la descentralización: cuando las preferencias pueden ser geográficamente diferenciadas, las asignaciones serán más eficientes si se descentraliza políticamente el proceso, en correspondencia con esa diferenciación. Habría que agregar que tales asignaciones serán más eficientes que las centralizadas sólo si son efectuadas bajo condiciones de funcionamiento democrático equivalentes o superiores a las centralizadas. Si las asignaciones descentralizadas fueran realizadas en condiciones democráticas inferiores a las centralizadas podría haber incluso una pérdida en términos de eficiencia. En segundo lugar: las preferencias generales deben primar sobre las territoriales: la descentralización no sólo debe responder a intereses territoriales diferenciados sino resultar una solución más eficiente en términos de intereses generales.

Bajo estas condiciones, la descentralización política de las asignaciones para la provisión de bienes públicos sí sería una manera más eficiente de organizarse pero, por la misma razón que ella estimula la eficiencia, también suscita la diferenciación, y por tanto, requiere de sistemas redistributivos que aseguren la equidad sin menoscabar su potencial en términos de eficiencia y participación ciudadana. Al menos desde un punto de vista analítico, esto último se podría lograr a través de un doble sistema redistributivo, como el que se propuso (Finot, 1996).

Como es sabido, otro problema de la descentralización es que las jurisdicciones políticas no corresponden con la demanda geográficamente diferenciada de los distintos bienes públicos locales. Dado que la diferenciación geográfica puede llegar hasta los ámbitos más reducidos, la descentralización debería alcanzar desde el nivel nacional hasta el barrio o la comunidad local, a fin de que en cada nivel se encare la provisión de los bienes públicos requeridos en forma individual o asociada, pasando al nivel inmediatamente superior sólo cuando el ámbito de la demanda exceda al anterior o sea imposible lograr un acuerdo entre comunidades de un mismo nivel. Descentralizar las decisiones sobre asignación para la provisión de bienes públicos hasta los niveles más próximos al ciudadano tendría, además, la ventaja de que los mecanismos democráticos de asignación podrían funcionar más eficazmente al reducir el número de asuntos que deben ser resueltos a través de los respectivos procesos democráticos.

El proceso global de asignación para la provisión de bienes públicos en un Estado descentralizado podría vislumbrarse, entonces, como varios procesos democráticos simultáneos mediante los cuales los ciudadanos se proveen – colectivamente o a través de sus representantes – de bienes públicos, cuya cobertura corresponderá a los distintos niveles de comunidades territoriales a los que pertenecen. A través de procesos nacionales podrán decidir sobre bienes públicos “nacionales” cuya provisión, por principio, no debe ser diferenciada, como la justicia y las normas generales, y a través de procesos subnacionales lo harán sobre bienes públicos “locales”, tales como el acondicionamiento del territorio dentro de los respectivos ámbitos.<sup>6</sup> En el otro extremo, en los procesos de integración (como el de la Unión Europea), los ciudadanos también se estarían proveyendo, en forma similar, de bienes públicos supranacionales.

La descentralización política territorial consistiría básicamente en empoderar<sup>7</sup> a las comunidades territoriales subnacionales, en sus distintos niveles, para que a través de organizaciones democráticas territoriales puedan proveerse de sus respectivos bienes públicos locales.<sup>8</sup> Estas organizaciones son principalmente organizaciones públicas subnacionales, pero también comprenderían las organizaciones

territoriales de base de la sociedad civil, que, por definición, aunque gestionan los intereses territoriales a este nivel, obviamente no hacen parte del Estado.<sup>9</sup>

Por otro lado, según el análisis que precede, no sólo las organizaciones territoriales (estatales y no estatales) realizan asignaciones para la provisión de bienes públicos (qué, cuánto y con qué aportes proveerse), sino también lo hacen las asociaciones de carácter funcional, que por definición se organizan en función de intereses colectivos, aunque no territoriales sino particulares.<sup>10</sup> Como lo señala Bresser Pereira (1997), en estos casos, el límite entre lo público y lo privado no es tan claro y requiere de una normativa especial para discernir si estas organizaciones proveen efectivamente bienes públicos, asegurar su subordinación a las organizaciones territoriales (estatales y no estatales) que correspondan a su ámbito de acción y garantizar, también en este caso, la igualdad de oportunidades para todos sus miembros, todo ello bajo el principio de que el interés general debe primar sobre el particular.

Finalmente, de todo el análisis anterior se desprende que la condición fundamental para que la descentralización política territorial contribuya a la eficiencia sería que las decisiones sobre gasto público (tomando lo “público” en el sentido más amplio) estuvieran acompañadas de una decisión democrática sobre los recursos que los miembros de la respectiva comunidad aportarán para cubrir ese gasto, pues sólo de esta manera se activarán los mecanismos económicos para que las decisiones sean eficientes. Y esta decisión debe referirse tanto a aportes actuales como futuros (en el caso de endeudamiento).

Y, *contrario sensu*, si las comunidades subnacionales pueden decidir autónomamente sobre el gasto pero ello no conlleva una obligación de participar con sus recursos en la ejecución de dicho gasto, tales mecanismos no se activan. Es más: en este caso no existiría el incentivo suficiente para que todos los ciudadanos deseen incorporarse en los procesos de decisión sobre asignaciones ni de evaluación de la gestión administrativa, como tampoco para participar en el control de la gestión, particularmente si no hay un reconocimiento expreso de los costos de oportunidad que el proceso participativo implica para cada persona.

### **3. La descentralización administrativa**

Es evidente que las decisiones políticas sobre asignación para la provisión de bienes públicos, descentralizadas o no, requieren de una gestión administrativa dirigida tanto a proporcionar la información previa a tales decisiones como a ejecutarlas y generar la información requerida para que dicha ejecución pueda ser controlada y evaluada. Ahora bien: la gestión administrativa de decisiones políticas adoptadas en un nivel territorial dado, puede ser descentralizada hacia organizaciones correspondientes a un nivel territorial inferior, lo que definiría, en lo fundamental, lo que debe entenderse por descentralización administrativa. Esta sería la situación en la que una administración local tiene a su cargo la ejecución de decisiones sobre provisión que han sido adoptadas en un nivel central. Estas administraciones ejecutoras pueden depender de un gobierno local<sup>11</sup> o ser simplemente oficinas desconcentradas de agencias centrales. Si bien desde un punto de vista jurídico sólo habría “descentralización administrativa” cuando tales competencias operativas fueran transferidas a organizaciones públicas con patrimonio y personería jurídica propios, desde un punto de vista politológico la situación en ambos casos es similar: se ejecutan decisiones de asignación adoptadas en un nivel superior.

### **4. La producción de bienes públicos**

La ejecución de las decisiones sobre provisión incluye la producción de los bienes públicos que se ha decidido proveer. La transferencia de funciones de producción de bienes públicos hace parte de los procesos de descentralización política y administrativa. Las administraciones locales pueden producir bienes públicos tanto locales como nacionales. Pero si bien tanto la descentralización política como la administrativa de la producción de bienes públicos pueden ofrecer mejores condiciones para la eficiencia de la producción de dichos bienes, ni ésta ni aquélla son suficientes en sí mismas para lograr ese objetivo. Para que ello ocurra sería indispensable contar no solamente con los mecanismos demo-

cráticos apropiados, sino con procedimientos administrativos orientados a generar la información adecuada para que los ciudadanos y sus representantes puedan participar en el control y seguimiento de la gestión, y ello resulta tanto más complejo si tales mecanismos deben operar no sólo para definir preferencias colectivas sino también para escoger combinaciones eficientes de factores e insumos.

Ahora bien, según ya se señaló anteriormente, algunos bienes públicos sólo pueden ser generados por administraciones públicas, pero muchos insumos y bienes finales pueden ser comprados en el mercado. Según se acaba de mencionar, en el primer caso la asignación de factores de producción también tiene que ser objeto, en última instancia, de decisiones políticas, mientras en el segundo este tipo de asignaciones responde a mecanismos económicos.

## **5. Descentralización económica**

De los dos tipos de asignación distinguidos en este trabajo, el único en el que pueden intervenir mecanismos de mercado sería en el de asignación de factores e insumos para la generación de insumos de los bienes producidos directamente por las administraciones y de algunos de consumo final. La descentralización económica sería la transferencia de este tipo de asignaciones desde procesos político-administrativos hacia mecanismos económicos. Esta transferencia se refiere generalmente a la oferta de insumos y de bienes finales (lo que en lenguaje administrativo se denomina “externalización”), y se completa cuando los consumidores finales pueden escoger entre distintos proveedores. La introducción de mecanismos de mercado en la provisión de bienes públicos ha dado lugar a lo que en la literatura económica se conoce como “cuasimercados”, donde debe distinguirse básicamente entre aquellos casos en que la oferta sólo puede darse en condiciones de “monopolio natural” y aquellos otros en los que pueden concurrir varios proveedores. Lo característico de los cuasimercados sería que mientras la demanda es determinada políticamente (a través de decisiones sobre asignación para la provisión), para la oferta se introducen mecanismos de competencia.

La condición fundamental para que la descentralización económica contribuya a la eficiencia consiste en que se active la competencia, efectiva o potencial, bajo las mismas reglas del juego para todos los participantes. Es evidente que para que ello ocurra se requiere no solamente contar con una normativa adecuada – lo que ya es mucho – sino también con la capacidad de hacerla cumplir, aspecto este último esencial, que depende del respectivo desarrollo institucional, donde la participación ciudadana puede cumplir un papel preponderante. En la medida en que dichas condiciones se cumplan, la descentralización económica de aquella producción, que por su naturaleza no es exclusiva de las administraciones públicas, sería una solución más eficiente. Y ello no solamente porque operarían mecanismos de competencia económica sino porque reduciría el número de asuntos que tienen que ser decididos políticamente y así facilitaría la participación.

Se debe tener claro, sin embargo, que el concepto de descentralización económica que aquí se define es diferente del de privatización. Aquel concepto se refiere al aprovechamiento de los mecanismos de mercado – el estímulo de la competencia - para una provisión más eficiente de bienes públicos, no a cambios en la propiedad. Aunque garantizar la propiedad – individual o colectiva – es importante para activar los mecanismos de eficiencia, no se postula cambiar la propiedad de los establecimientos estatales sino incorporar capacidades actuales o potenciales de organizaciones no estatales, sociales o económicas, y hacer competir a todos los productores – estatales y no estatales – en igualdad de condiciones.<sup>12</sup>

## **6. Conclusión: tipos de descentralización**

El análisis que precede permite, finalmente, una definición de los conceptos de descentralización política, administrativa y económica, desde el punto de vista del proceso de provisión de bienes públicos:

**Descentralización política** sería la transferencia de decisiones sobre asignación para la provisión y la producción de bienes públicos, a procesos democráticos subnacionales. La descentralización política implica una transferencia de competencias para decidir sobre gasto público y, simultáneamente, sobre los recursos que la comunidad que ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de autonomía. La descentralización política, en el sentido que aquí se está definiendo, resultaría incompleta cuando se transfiere competencias para decidir autónomamente sólo sobre gasto, sin incluir el aporte local con que se financiará este gasto.

Sin embargo, desde un punto de vista politológico, cuando se transfiere a una comunidad territorial competencias para gastar sin involucrar en esas decisiones el respectivo aporte comunitario, hay una transferencia de poder y por tanto descentralización política que, para diferenciarla del concepto aquí definido, denominaremos “**descentralización política del gasto**”.

**Descentralización administrativa** sería la transferencia, a procesos administrativos subnacionales, de competencias operativas para ejecutar decisiones sobre provisión y producción de bienes públicos adoptadas en niveles superiores. La operación de tales procesos puede estar a cargo de autoridades electas o de funcionarios designados.

Desde el punto de vista politológico, es evidente que la descentralización administrativa implica un fortalecimiento del poder central, lo que resulta conveniente para el caso de bienes que deben ser provistos centralmente, pero también puede contribuir a fortalecer los poderes locales, en la medida en que se induzcan soluciones cooperativas para atender sus respectivos campos de acción.

**Descentralización económica** sería la transferencia de decisiones sobre asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado.

## **7. Sistemas de compensación**

Ya se ha mencionado que la descentralización política (en su sentido estricto) constituiría una herramienta poderosa para viabilizar la participación y la eficiencia, pero que tiende a aumentar las diferenciaciones territoriales y sociales. Ello dependerá no solamente de las “dotaciones iniciales” de cada territorio sino de los recursos institucionales que cada uno de ellos generará como consecuencia de la propia descentralización, como lo demostró Putnam (1993) para el caso italiano. Por ello, es imprescindible que los procesos de descentralización sean acompañados de modificaciones en el diseño de los sistemas redistributivos (tanto territoriales como sociales) que permitan reducir los efectos negativos de ambos factores, pero sin afectar los mecanismos que incentivan la participación y la eficiencia.

Básicamente, los sistemas de compensación consisten en transferencias desde un sistema central hacia los distintos territorios. La literatura suele referirse a transferencias condicionadas y no condicionadas, incluyendo en las primeras cualquier tipo de condicionamiento pero, desde el punto de vista del análisis que precede, lo relevante será indagar si las transferencias están o no condicionadas al aporte subnacional y en qué medida, cumplido este requisito, ellas pueden ser libremente utilizadas a través de mecanismos democráticos subnacionales, de la misma manera que lo hacen con los recursos generados localmente, es decir, que sean estrictamente subsidiarias a la iniciativa y el aporte locales.

Lo decisivo, entonces, sería diferenciar entre los condicionamientos que se refieren al aporte local y aquellos otros que tienen que ver con el uso que se dará a las transferencias. El gráfico que sigue sintetiza los sistemas de transferencias existentes y su relación con los distintos tipos de descentralización.

**CONDICIONAMIENTO**

		<b>Uso</b>	
		NO	SÍ
<b>Aporte local</b>	NO	[ 2 ]	[ 3 ]
	SÍ	[ 1 ]	[ 4 ]

Relación con tipos de descentralización:

Tipo 1: Descentralización política

Tipo 2: Descentralización política del gasto

Tipo 3: Descentralización política del gasto tendiendo a administrativa

Tipo 4: Descentralización administrativa más que política

Si bien cada una de estas combinaciones puede ser pertinente según el tipo de bien público de que se trate, es evidente que sólo un sistema de tipo 1 sería funcional respecto a las condiciones requeridas para activar los mecanismos económicos que hacen que la descentralización política contribuya eficazmente a incentivar la participación y la eficiencia de la gestión pública.

**8. Descentralización y participación**

Estimular el involucramiento ciudadano en la gestión pública es ciertamente un objetivo político en sí, propio de la democratización, pero del análisis anterior se desprende que la participación resulta además un requisito indispensable para activar mecanismos de eficiencia en la gestión pública.

Desde el punto de vista de los procesos de provisión de bienes públicos, la participación puede referirse a: (i) decisiones democráticas sobre asignaciones para la provisión y producción de bienes públicos; (ii) procesos administrativos para la ejecución y control de cumplimiento de las decisiones políticas, y (iii) mecanismos de mercado adoptados para dicha provisión. En los dos primeros casos la participación puede ser directa o a través de representantes electos; en el tercer caso, sólo directa.

Las dos primeras formas corresponderían a la participación ciudadana; la tercera la hemos denominado “participación económica” (Finot, 1998). La participación ciudadana en las decisiones políticas no se reduce a la que se hace efectiva a través del voto o la consulta ciudadana y de organizaciones políticas, sino que incluye aquella que se canaliza a través de las organizaciones sociales. Lo propio se puede afirmar sobre la participación en la gestión administrativa. La participación económica, en cambio, se hace efectiva individualmente, mediante la concurrencia de organizaciones económicas y sociales en la provisión de insumos y bienes finales, o a través de la escogencia de proveedores directos.

En lo relativo a la participación ciudadana, ésta se realiza siempre referida a organizaciones: estatales y no estatales. Tanto unas como otras pueden ser territoriales y funcionales. Lo característico de las primeras es que se refieren a intereses generales y en consecuencia todos los ciudadanos de un territorio deben tener igual derecho a participar, mientras las segundas se forman en función de intereses particulares. Según ya se mencionó, aun dentro de un aparato descentralizado de gestión pública, las organizaciones funcionales deberían estar subordinadas a las territoriales del mismo nivel y, entre éstas, las inferiores respecto a las superiores, a fin de que prevalezca el interés general. Los poderes públicos – tomando esta vez el concepto de “público” en un sentido jurídico – deberían garantizar que esto ocurra así, de la misma manera que tienen que garantizar la competencia económica, sobre todo en

el caso de la provisión de bienes públicos en general (incluyendo los provistos por organizaciones de la sociedad civil). Es más: las asignaciones políticas descentralizadas sólo serán más eficientes si son más democráticas que las centralizadas.

La participación aparece así como la condición fundamental para que la descentralización contribuya efectivamente a aumentar la eficiencia en la provisión de bienes públicos. Pero no cualquier participación sino aquella que se refiere a las decisiones tanto sobre gasto como sobre aporte local, hasta en los ámbitos territoriales más reducidos, incluyendo las organizaciones de base, donde se viabiliza la participación deliberativa directa, y a partir de ellas se aplica el principio de subsidiariedad del Estado. En los distintos niveles del Estado, este tipo de participación tiene que efectuarse necesariamente a través de representantes electos, pero en estos casos sería imprescindible que la participación no se redujera solamente a depositar un voto sino que existan mecanismos obligatorios de consulta de los representantes a los representados y de control de estos últimos sobre los primeros, es decir, que tengan que actuar efectivamente como agentes de un principal, que son sus representados.

La participación en decisiones que afectan directamente el ingreso induciría, se espera, el concurso ciudadano en el control de la ejecución y la reducción de oportunidades de corrupción, pero, según ya se ha mencionado, es indispensable que este concurso esté respaldado por una adecuación de los sistemas de gestión administrativa para facilitar este segundo tipo de participación (“administrativa”).

Por otro lado, aplicar el principio de subsidiariedad del Estado implica aprovechar primordialmente capacidades actuales y potenciales de la sociedad civil para proveerse de bienes públicos, lo que Putnam (1993) ha denominado “capital social”. Sobre esta base, lo estructurante sería la modificación viable de las reglas del juego que la descentralización del Estado implica.

## **II. Los procesos de descentralización en la Región**

El inicio de los actuales procesos de descentralización política en la región se puede situar en los años 80, con la recuperación generalizada de las libertades democráticas. Según ya se ha mencionado, ellos ocurren como una continuación y un avance respecto a procesos previos de descentralización administrativa pero, a diferencia de estos últimos, implican una redistribución del poder a partir de los poderes democráticos reconstituidos con la recuperación generalizada de los derechos ciudadanos. En los países federales, la descentralización política se suele dar, en una primera instancia, hacia los niveles intermedios (estados o provincias), mientras en los unitarios se prefiere comenzar por el nivel municipal, antes que fortalecer prematuramente poderes regionales que pudieran rivalizar con el poder central. Sin embargo, observando los procesos más avanzados de la región, en ambos casos se puede atisbar una tendencia histórica convergente a descentralizar en dirección a los dos niveles subnacionales: en Brasil, donde la descentralización ha hecho parte de la cultura política democrática desde la Independencia, contemporáneamente el énfasis está puesto en la descentralización hacia los municipios; mientras en Colombia, pese a tratarse de un país unitario, se ha avanzado hasta la conformación de gobiernos departamentales electos.

A continuación se aplica el marco conceptual y metodológico definido en la sección anterior a los diversos procesos de descentralización, aprovechando básicamente distintos trabajos generados por varios proyectos de la CEPAL directamente relacionados con el tema<sup>13</sup>. En una sucinta revisión de los procesos, se focaliza en los avances realizados en materia de descentralización política y económica (punto 1.), los sistemas de redistribución territorial en vigencia (punto 2.) y los resultados en términos de participación ciudadana (punto 3.), para concluir con una visión de conjunto (punto 4.)

### **1. Descentralización política y económica**

En general, los procesos contemporáneos de descentralización de la gestión pública en América Latina han consistido en transferir a gobiernos subnacionales funciones de provisión de infraestructura básica y de servicios de educación y salud.

### **. Infraestructura básica**

En lo que se refiere a provisión de infraestructura básica, en toda la región existe una tendencia a descentralizarla tanto política como económicamente. El grado de descentralización política depende de definiciones sobre ámbitos de competencias, más o menos amplios según los países. La descentralización económica se hace efectiva, tanto a partir del nivel nacional como de los niveles subnacionales, a través de licitaciones para la construcción de obras y mantenimiento, y, más recientemente, también mediante la forma de concesiones. Dado que en la mayoría de los niveles intermedios autónomos (estados, provincias o departamentos) y de los municipios la mayor parte de los recursos de relativa libre disponibilidad proviene de transferencias no condicionadas a la generación local de ingresos, la situación prevaleciente en el caso de la provisión de infraestructura básica corresponde a la descentralización política del gasto.

### **. Educación**

Sólo en Brasil estarían completamente descentralizados, en dirección a los estados y los municipios, tanto el gasto en educación como la producción de los servicios. En los demás países, las comunidades subnacionales (intermedias y municipales) sólo pueden decidir autónomamente el gasto en infraestructura, mientras que lo que corresponde a recursos humanos conformaría más bien un caso de descentralización administrativa, ya que las decisiones sobre remuneraciones a los recursos humanos aún se encuentran, en lo fundamental, políticamente centralizadas.

Por otro lado, incluso en lo que se refiere a infraestructura educativa, la autonomía de los municipios suele ser relativa, ya que en la mayoría de los casos los recursos con que ellos cuentan son insuficientes y deben recurrir a transferencias condicionadas provenientes de los respectivos gobiernos centrales (los intermedios, si se trata de países federales).

La descentralización económica respecto de los servicios de educación no parece ser frecuente en la región, pero se cuenta con algunas experiencias, como la de Chile, donde los usuarios pueden escoger entre establecimientos estatales y no estatales subsidiados con el mismo monto por estudiante, y la de Bolivia, donde también se subsidia, bajo otra modalidad, la oferta de servicios provistos por organizaciones no estatales. El nuevo sistema de educación pública en Minas Gerais (Brasil) también podría ser considerado un caso de descentralización económica.

### **. Salud**

El caso de la provisión de servicios de salud es un tanto diferente al de la educación. En Brasil, la promulgación de la descentralizadora Constitución de 1988 coincidió con la aprobación del Sistema Único de Salud, medida a través de la cual todos los sistemas de seguros y prestaciones no privados fueron unificados en un solo sistema nacional (centralización sectorial), pero se transfirió a los municipios la atención primaria de salud, y se dio la opción a éstos y a los estados de asumir la provisión de los servicios restantes, contando para ello con las transferencias no condicionadas del sistema centralizado. Ya que en la mayoría de los municipios los gastos de atención primaria de salud son cubiertos casi en su totalidad con estas transferencias (De Almeida, 1995), la situación prevaleciente sería de descentralización política del gasto, dándose las condiciones para una descentralización política completa sólo en los territorios más ricos.

En cuanto a los establecimientos hospitalarios, las decisiones sobre gasto son adoptadas a través de Consejos en los cuales, en principio, están representados el gobierno central, proveedores (estatales y no estatales) y consumidores. La representación de estos últimos suele ser asumida por organizaciones no gubernamentales, pero con frecuencia éstas son también proveedoras. Estos consejos estarían reuniendo, entonces, al gobierno central (donde se originan las transferencias y de donde proviene la normativa general), al respectivo gobierno local (que es el principal financiador, en el caso de estados y municipios ricos) y a los proveedores estatales y no estatales. Las condiciones para una descentralización política completa estarían dadas, nuevamente, sólo en cuanto a los estados y municipios ricos, tratándose, en los demás, de una descentralización sólo del gasto. En lo que se refiere a la producción

de los servicios, se estaría configurando un caso de descentralización económica parcial, ya que no hay concurrencia económica entre proveedores pero sí en la formación de precios de factores.

En Argentina, inicialmente, se completó una descentralización política del gasto de los servicios de salud que prestaban los establecimientos estatales, pero contemporáneamente se tiende a avanzar hacia la descentralización económica de un sistema integrado, en el que los servicios estatales concurrirían con los prestados por los sistemas de seguros de carácter gremial, y se tendería a fortalecer el funcionamiento de los mecanismos de mercado y focalizar la distribución del gasto público a través del sistema de subsidio a la demanda.

En Chile, la unificación del sistema estatal con los gremiales se dio bastante antes que en Brasil, pero durante el régimen militar se excluyó del sistema público a los estratos que pueden recurrir a proveedores privados, y la mayor parte de los servicios estatales de atención primaria fueron objeto de una descentralización administrativa en dirección al nivel municipal. Con la recuperación de las libertades democráticas ha quedado a cargo de los municipios la provisión de infraestructura, pero en la gran mayoría de los casos la exigüidad de los recursos generados autónomamente y de los provenientes de transferencias no condicionadas obliga a los municipios a recurrir a los fondos de desarrollo. En cambio, el financiamiento de los recursos humanos proviene casi enteramente del nivel central, así como el régimen de personal, lo que configura un caso de descentralización administrativa. Tomando en cuenta todo lo anterior, se puede afirmar que en Chile la descentralización política de la provisión de servicios públicos de salud es muy incipiente y predomina la descentralización administrativa.

En lo que se refiere a producción, en Chile se realizó en los '80 un proceso de privatización tanto del seguro como de la prestación de servicios de salud que, según ya se mencionó, excluye del financiamiento de la provisión estatal a los estratos que pueden recurrir a los proveedores privados. En lo que resta de provisión estatal (más de dos terceras partes de la población), se registran avances significativos en términos de descentralización económica. En efecto, tanto la atención primaria de salud (en un 70% a cargo de establecimientos municipales) como los otros servicios asistenciales (a cargo del Servicio Nacional de Salud) son prestados a través de la modalidad de subsidios a la demanda operados por los municipios. Los usuarios pueden optar entre los distintos establecimientos públicos y recientemente se ha dado cierta flexibilidad a estos últimos en lo que se refiere a remuneraciones.

En Colombia, en una primera instancia, se descentralizó políticamente hacia los departamentos y los municipios la provisión de infraestructura de los establecimientos estatales, pero el sistema de remuneraciones se mantuvo políticamente centralizado en lo fundamental (régimen de personal y financiamiento). Sin embargo, a partir de esta descentralización inicial, contemporáneamente se encuentra en ejecución una nueva reforma: en la que se parte de diferenciar entre servicios que por sus externalidades pueden ser considerados de salud pública, y "servicios asistenciales", cuya demanda puede ser individualizada. Para este último caso se ha definido un "paquete obligatorio" a cuya provisión han sido incorporados los sistemas gremiales. La política definida contempla que esta provisión se financie a través de un sistema nacional de subsidios a la demanda, operado también en este caso por las municipalidades, pero los usuarios pueden optar entre establecimientos estatales y no estatales. El objetivo es que los establecimientos sean cada vez más autónomos, incluso en lo que se refiere a remuneraciones, a fin de que todos ellos puedan competir en igualdad de condiciones para generar servicios cuyos precios y normativa técnica están, sin embargo, detalladamente preestablecidos, todo lo cual configuraría una clara tendencia a la centralización de la provisión del "paquete obligatorio" y una descentralización económica de la producción de sus componentes.<sup>14</sup>

En el caso de Bolivia, se ha descentralizado en dirección a los municipios la totalidad del gasto en infraestructura y equipo de los establecimientos estatales, pero se mantiene centralizado el financiamiento y el régimen de remuneraciones de los recursos humanos. En cuanto al financiamiento del gasto políticamente transferido, éste se basa, incluso en los municipios más ricos, en el sistema de transferencias (no condicionadas a los aportes locales) definidas en la Ley de Participación Popular

(20% de los ingresos públicos internos distribuidos según el número de habitantes de cada municipio) y en los recursos del gobierno central que ellos pueden allegar sobre esta base. La modalidad boliviana configura un caso muy claro de "descentralización política del gasto", limitada, sin embargo, por el hecho de que se han fijado porcentajes sectoriales mínimos para el gasto de estas transferencias como condición para que los municipios puedan acceder a los fondos nacionales de desarrollo.

### **. Tendencias generales**

De lo examinado se puede concluir:

- a) La forma predominante de descentralización política en la región hasta ahora ha sido la "descentralización política del gasto", y se refiere principalmente a la infraestructura básica y de educación y salud, manteniéndose en estos dos últimos casos políticamente centralizado el sistema de remuneraciones al personal. Sólo en Brasil se encuentra descentralizada la totalidad de la decisión sobre gasto, ya que la fijación de remuneraciones también se encuentra descentralizada, con frecuencia hasta el nivel de establecimiento.
- b) En la mayor parte de los casos sólo es posible vincular el gasto con el respectivo esfuerzo local en la medida en que los ingresos públicos locales alcanzan para cubrir – al menos mayoritariamente – el gasto local, situación que sólo se da en pocos territorios.
- c) La tendencia inicial a descentralizar políticamente la producción de los servicios de educación y salud, proceso que en la mayoría de los casos no se completó, contemporáneamente se estaría modificando en dirección a una (re)centralización política de la provisión (qué, cuánto y con qué producir) y una descentralización económica de la producción (cómo producir), al menos en el caso de los servicios de salud.

## **2. Sobre los sistemas de compensación**

En general, la transferencia de procesos de asignación a mecanismos democráticos subnacionales (descentralización política) ha sido acompañada de transferencias de fuentes de ingresos.<sup>15</sup> En el caso de impuestos locales, con frecuencia se ha transferido también la competencia de definir sus respectivas tasas y hasta de crearlos, pero, a fin de reducir desigualdades territoriales originadas en desiguales capacidades generadoras, simultáneamente se han creado o modificado sistemas de transferencias territoriales.

La redistribución territorial se realiza, básicamente, mediante dos tipos de transferencias: por un lado, a través de fondos de coparticipación que generan transferencias financieras de libre disponibilidad (al menos en principio) y no condicionadas a los respectivos aportes locales (de tipo 2, según la clasificación introducida precedentemente) y, por otro, de transferencias condicionadas a dichos aportes pero cuya asignación suele definirse en el respectivo nivel central (de tipo 4). Las primeras estarían dirigidas primordialmente a apoyar la descentralización política y han sido discernidas básicamente bajo criterios demográficos, pero tomando además en cuenta criterios de equidad social y tratando de no desincentivar la capacidad generadora de cada territorio. Las segundas están dirigidas a implementar políticas centrales. La primera modalidad prevalece en los países donde más se ha descentralizado políticamente el gasto, mientras la segunda llega a constituir la forma más frecuente en los menos descentralizados. Es más, en estos últimos se tiende a direccionar el gasto, incluso en el caso de recursos que en principio son de libre disponibilidad, ya que el nivel central condiciona otros desembolsos a que estos recursos sean utilizados según prioridades definidas por los gobiernos centrales (transferencias de tipo 3).

Utilizando el gráfico anterior, la situación en la región podría ser sintetizada como sigue:

**CONDICIONAMIENTO**

		Uso	
		NO	SÍ
Aporte local	NO	<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">2</div> <div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px; margin-left: 20px;">Coparticipación</div> <div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px; margin-left: 20px;">3</div>	
	SÍ	<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">1</div>	<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px; margin-right: 20px;">Fondos</div> <div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">4</div>

Los sistemas de transferencias destinadas en principio a apoyar la descentralización política estarían, entonces, entre el caso 2 y el 3, según el grado de condicionalidad sobre su uso, y estarían introduciendo a estos procesos elementos de descentralización administrativa en la misma medida en que se condiciona su uso.

Estas distintas modalidades de transferencias podrían ser justificadas en función del tipo de bienes públicos cuya provisión se descentraliza y/o de fases de avance de los procesos, pero es evidente que en la región el casillero 1, que corresponde al tipo de transferencias que estimulan los mecanismos económicos para la participación y la eficiencia, está vacío.

Sin embargo, paradójicamente, la experiencia de los fondos de desarrollo (transferencias de tipo 4) constituiría un capital cultural nada despreciable a la hora de plantearse un sistema de transferencias de tipo 1, ya que si bien en ese caso las decisiones finales sobre asignación suelen ser adoptadas centralmente, desde su creación ellos se caracterizan por funcionar sobre la base de la iniciativa y el aporte locales. Dichos fondos podrían contribuir positivamente a generar los efectos deseados de la descentralización política, en la medida en que la única condición para el desembolso sea el aporte local y se respeten las asignaciones realizadas democráticamente en los territorios. Lo fundamental para poder dar este paso, sin embargo, sería contar con una institucionalidad que asegure que estas asignaciones serán realizadas participativa y democráticamente en cada territorio, lo que sin duda excede las atribuciones de las administraciones de los fondos y corresponde más bien a un desarrollo institucional que se debe generar a través de las políticas generales de descentralización y participación democrática que cada país defina.

Cabe preguntarse, finalmente, si los sistemas de compensación establecidos son convergentes con el objetivo de equidad para el que fueron diseñados. En general, esto no parece ser así: el gasto público por habitante no suele corresponder con los mapas de pobreza sino que se sigue concentrando en los territorios más ricos. Cuanto mayor la descentralización política, y a pesar de los sistemas redistributivos que la acompañan, mayor la diferenciación inter y aun intraterritorial en términos de calidad y cantidad de los servicios prestados. Y en todos los casos, si bien se trata de asegurar un mínimo para todos los territorios, entre éstos emergen algunos cuya disponibilidad de recursos propios es desproporcionadamente elevada en relación con el resto, generando notorias desigualdades en la cantidad y la calidad de los servicios prestados.

Sobre los sistemas de financiamiento habría que concluir entonces que, en general, no obstante haber reducido tendencias históricas a la concentración del gasto público, tal como están funcionando actualmente no llegan a aminorar sustentablemente las diferenciaciones generadas por la propia descentralización, e inducen una separación entre las decisiones sobre gasto y aquellas sobre ingresos, lo

que no favorece la responsabilidad de los ejecutores, no involucra a las comunidades y no favorece su autonomía. Al no inducir la participación ciudadana en las decisiones sobre provisión, no contribuyen a activar los mecanismos democráticos que aportan a la eficiencia y, más bien, serían el origen de las presiones sobre el equilibrio fiscal que se atribuyen a la descentralización.

### **3. Participación ciudadana en las decisiones sobre provisión<sup>16</sup>**

Es evidente que la elección de gobiernos locales representa, por sí misma, un avance estructural en materia de participación política, pero, por lo general, ésta se reduce a elegir representantes y al respectivo ejecutivo<sup>17</sup>. Según el marco conceptual adoptado en este trabajo, lo relevante para poder concitar el interés de los ciudadanos en involucrarse en la gestión pública sería que ellos pudieran participar democráticamente en las decisiones sobre gasto y, simultáneamente, sobre los aportes que les correspondería realizar para viabilizar dicho gasto. Sin embargo, la posibilidad de introducir tal tipo de participación actualmente resulta limitada, principalmente por tres factores: (i) la escasa responsabilidad de los representantes respecto a los representados y de los respectivos ejecutivos, (ii) el reducido número de contribuyentes, y (iii) la reducida proporción de recursos de libre disponibilidad en la mayoría de los territorios.

La escasa vinculación entre representantes y representados se explicaría principalmente por los sistemas electorales en vigencia: en la mayoría de los casos (al menos en el nivel municipal), el sistema electoral es proporcional y ello genera una presión para que los elegidos respondan a sus partidos (un caso de organización funcional) antes que a sus representados. En la experiencia particular de los municipios, la precaria vinculación entre los concejos municipales y los residentes ha dado lugar a que en algunos países (principalmente en Brasil y Bolivia) la participación ciudadana se canalice primordialmente a través de organizaciones de la sociedad civil, pero esta participación se refiere generalmente a la identificación de las necesidades que tienen que ser atendidas por el gasto público, quedando de todas maneras la responsabilidad de la asignación en los concejos, cuando los recursos son de libre disponibilidad, o en los órganos centrales, cuando no lo son. Sin embargo, con excepción de Bolivia, el porcentaje de la población que efectivamente participa en estos procesos suele ser muy reducido.

En el caso de Bolivia, la participación es mayoritaria en el ámbito rural pero reducida en las áreas urbanas. En la política adoptada se aprovechó la valiosa cultura de autogestión de las comunidades campesinas para canalizarla hacia la participación en la gestión municipal, cultura que también existe en el ámbito urbano pero en menor medida. Sin embargo, y a pesar de los positivos resultados observados en el ámbito rural, al no haber fortalecido la capacidad de autogestión de las organizaciones territoriales de base y orientarlas a participar tan solo en requerimientos del aparato estatal, se estaría menguando la cultura de autogestión (Finot, 1995).

No obstante, aunque se lograra viabilizar la participación ciudadana para decidir tanto sobre gasto como sobre los aportes correspondientes, ésta resultaría menguada por la tendencia a eximir del pago de impuestos locales a una gran parte de los ciudadanos (cuando el costo de recaudarlos es superior a su producto monetario). La justificación de esta política suele ser fundamentalmente de carácter social, pero es probable que la relación beneficio costo de esta política no sería favorable si se contabilizara como impuestos pagados los aportes que hacen los ciudadanos a sus organizaciones de base para mejorar el entorno colectivo, y los beneficios de esta contabilización en términos de construcción de ciudadanía y viabilización del tipo de participación que se está proponiendo.

Finalmente, aunque se contabilizaran los aportes de todos y se viabilizara la participación en la asignación, ésta quedaría aún disminuida en la medida en que la mayor parte del gasto discernido localmente permaneciera desvinculada de los respectivos aportes ciudadanos, lo que ocurre mayoritariamente en la región debido a las características de los sistemas de transferencias según ya se ha analizado.

En términos generales, se puede concluir que, en lo que se refiere a participación ciudadana, la descentralización no sólo muestra resultados muy limitados en términos cuantitativos, sino que dicha participación se dirige casi exclusivamente a identificar necesidades de gasto.

El no haber logrado involucrar a los ciudadanos en las decisiones que afectan directamente su ingreso sería la principal explicación de que la descentralización no haya generado los resultados esperados en términos de participación ciudadana y eficiencia. Además de los obstáculos institucionales ya señalados (escasa vinculación entre representantes y representados, escaso número de contribuyentes y exigüidad de los recursos de libre disponibilidad), este tipo de participación ciudadana es aún más difícil cuando las competencias efectivamente descentralizadas políticamente son muy pocas o cuando la transferencia de poder sólo alcanza hasta comunidades muy grandes: niveles intermedios o municipios extremadamente grandes, casos donde se corre el riesgo de que la descentralización genere nuevos centralismos.

En general, en los procesos de descentralización no se han aprovechado suficientemente todavía las valiosas culturas de autogestión que se han desarrollado en todos los países de la región a través de organizaciones de la sociedad civil. Las más relevantes, por su amplitud y arraigo cultural, serían las de Brasil y las de países que cuentan con mayor acervo cultural autóctono. En este último caso, las organizaciones territoriales de base suelen ser gestoras de la vida social sobre la base de la iniciativa y el aporte ciudadano en trabajo, materiales y dinero<sup>18</sup>. Con frecuencia, los mismos ciudadanos a quienes se pretende beneficiar con la exención del pago de impuestos locales, realizan aportes para generar bienes de uso colectivo, que son muy significativos en relación con sus respectivos ingresos.

#### **4. Explicación de la situación observada**

La revisión de los procesos en curso en la región permite concluir que aún no se han creado condiciones fundamentales para que la descentralización entregue los resultados esperados. En efecto: (i) las políticas implementadas no están dirigidas primordialmente a asegurar que la provisión descentralizada se realice democráticamente sobre la base de la iniciativa y los recursos locales; (ii) en los casos en que la provisión de infraestructura social está políticamente descentralizada pero se mantienen centralizadas las asignaciones de recursos humanos, se están fracturando los procesos productivos, lo que, obviamente, no es favorable para la eficiencia; (iii) finalmente, los sistemas redistributivos no estimulan suficientemente la generación de aportes locales y tampoco alcanzan a compensar las desigualdades.

La principal explicación para que los procesos latinoamericanos tengan estas características sería la gran ponderación que en ellos ha tenido la transferencia de funciones de provisión de servicios de educación y salud. En ello se ha seguido una tendencia histórica, ya que los actuales procesos de descentralización fueron realizados como una continuación de políticas precedentes de descentralización administrativa de la gestión social y, con frecuencia, como parte de políticas de emergencia dirigidas a reducir el gasto de los gobiernos centrales frente a la crisis de la deuda, gasto donde los servicios sociales tenían gran preponderancia.

En cuanto a los sistemas de redistribución territorial, en el caso de los países federales, la descentralización política comenzó por reconocer a cada estado o provincia su capacidad generadora de recursos, añadiendo a este factor, el demográfico, y por esta razón en ellos aún prima el primer factor. En cambio, en los países unitarios, si bien se trató de no desincentivar la capacidad de generación de recursos locales, desde un comienzo prevaleció el factor demográfico. Ello explicaría que en los sistemas de transferencias prime este segundo criterio – en desmedro del de la eficiencia –, e incluso que se haya mantenido centralizado el sistema de remuneraciones de los recursos humanos.

Ahora bien, en el caso de la provisión de educación y salud, los principios que harían que la descentralización política contribuyera a la eficiencia entran en contradicción con el objetivo de “igualdad de oportunidades”. En efecto, según ya señalamos en una oportunidad anterior: ¿cómo podría condi-

cionarse la provisión de estos servicios al aporte local? (Finot, 1996). Y por ello, en América Latina, la forma predominante resulta ser la “descentralización política del gasto”.<sup>19</sup>

Sin embargo, con esta forma de descentralización política, si bien se logra paliar la iniquidad, no se consigue que ella contribuya sosteniblemente a la eficiencia de la gestión pública. Al contrario, según ya se ha mencionado, en varios casos ha generado presiones irresistibles sobre el equilibrio fiscal y se ha convertido más en un problema que en una solución, lo que impulsa a frenar la descentralización política. El problema crucial es que con esta actitud no se estarían solamente enfrentando los problemas financieros y administrativos que ella habría generado, sino también frenando su potencial en términos de desarrollo de la democracia.

### **III. Elementos para un nuevo enfoque de la descentralización**

El análisis que precede estaría mostrando que las políticas de descentralización deberían ser modificadas para poder lograr los resultados que justificadamente se pueden esperar de estos procesos. Definir esos cambios requeriría: (i) diferenciar entre asignaciones para la provisión de bienes públicos locales, propios del desarrollo territorial y que podrían ser objeto pleno de descentralización política, y la de una canasta de servicios “sociales”, que sería un bien público nacional; (ii) distinguir claramente entre dos sistemas redistributivos subsidiarios, uno territorial y otro social; (iii) tender a descentralizar económicamente la producción de servicios no propiamente gubernamentales hacia los establecimientos (estatales y no estatales); (iv) reconocer legalmente como impuestos (o descontar de ellos) los aportes que los ciudadanos realizan en trabajo, materiales y dinero para mejorar su entorno colectivo, a fin de universalizar las contribuciones tributarias.

Lo anterior requeriría realizar cambios principalmente en lo que se refiere a la gestión social y al desarrollo territorial.

#### **1. La Gestión de los servicios sociales**

En primer lugar, cabe preguntarse si los servicios personales de educación y salud pueden ser considerados bienes públicos locales, y si, en consecuencia, sería recomendable que sean objeto de descentralización política. Desde ya, parece evidente que si bien sería beneficioso que el contenido de estos servicios se adecue a características geográficas diferenciadas, el nivel y el contenido básico de estos debería ser garantizado nacionalmente a cada ciudadano, independientemente de su lugar de residencia. Bajo el principio de la igualdad jurídica del ciudadano y con el objetivo de brindar a todos igualdad de oportunidades, este mismo criterio debería extenderse a una canasta de servicios a la que todos deberían tener igual acceso. Pero esta canasta sería, entonces, un bien público nacional, cuya provisión debería ser asegurada nacionalmente y por tanto no debería ser políticamente descentralizada, al menos en lo fundamental (composición, nivel y financiamiento).

Lo anterior no implica, sin embargo, que no sea recomendable descentralizar administrativamente la operación de estas decisiones políticas centralizadas, y económicamente la producción de los componentes de este bien nacional, e incluso, que se pueda adoptar una “descentralización política del gasto” en lo que se refiere a adecuación de contenidos. Pero el financiamiento del acceso igualitario a dicha canasta para todos los ciudadanos debería ser responsabilidad de un sistema nacional de redistribución social, alimentado principalmente con impuestos nacionales y contando también con la contribución de recursos subnacionales generados por los territorios relativamente más ricos (ILPES, 1998).

Los límites para la conformación de la canasta mínima serían de carácter financiero: dependerían, por un lado, del nivel de carga tributaria y de prioridades definidas políticamente sobre gasto público,<sup>20</sup> y, por otro lado, de opciones entre subsidios a la oferta y a la demanda; y éstas, a su vez, estarían condicionadas por las características geográficas y por el grado de desarrollo institucional con que cuenta cada país. Para la descentralización económica, en particular, resulta indispensable contar con la capa-

cidad administrativa suficiente para diseñar la normativa adecuada y hacer que esta normativa se cumpla, y para poder evaluar *in situ* a quienes postulan a este derecho.

De hecho, en la región nunca se abandonó el propósito de que toda la población tuviera igual acceso a una canasta básica de servicios. Históricamente, éste fue el propósito de los servicios gratuitos de educación y salud. La descentralización misma fue acompañada, según ya se ha mencionado, de redistribuciones territoriales de recursos destinadas a reducir desigualdades. En el caso de Colombia, por ejemplo, siempre se cauteló que, junto con las nuevas responsabilidades de los gobiernos subnacionales, se les estuviera transfiriendo los correspondientes recursos financieros, aunque ello entrara en contradicción con los requisitos necesarios para que la descentralización condujera a la eficiencia, según lo detectara también Wiesner (1996). Similar propósito anima al sistema de capitación chileno.

Contemporáneamente, el dilema entre equidad y eficiencia se estaría resolviendo con una tendencia a (re)centralizar políticamente la provisión (qué, cuánto y con qué recursos proveer) de servicios asistenciales de salud, y a descentralizar administrativamente la operación y económicamente la producción de dichos servicios. De hecho, aun en Brasil los recursos para financiar estos servicios (particularmente los de salud) provienen mayoritariamente de un sistema central, aunque en muchos estados y municipios tales servicios se generan bajo la forma de descentralización económica descrita. Pero el principal y más reciente esfuerzo en la región para avanzar en la dirección planteada sería el nuevo sistema de salud colombiano (para una descripción completa del mismo, véase Jaramillo, 1997). Argentina estaría avanzando en una dirección similar. También serían avances importantes en materia de descentralización económica los mecanismos de competencia público - público<sup>21</sup> en Chile y la reciente disposición a través de la cual se entrega mayor autonomía a los establecimientos en materia salarial. En Bolivia, las organizaciones sin fines de lucro tienen un papel importante en la generación no sólo de servicios de educación sino en el suministro de servicios de salud.

El principio de ofrecer un mismo nivel mínimo de educación a toda la población también estaría justificando mantener centralizada la asignación de recursos humanos en todos los países, menos en Brasil, y, en este último caso, el condicionamiento de los recursos coparticipados en beneficio de la educación (20%) y una reciente disposición que obliga a todos los gobiernos subnacionales a gastar un mínimo por estudiante. Es probable que, también en el caso de los servicios de educación, la manera de introducir mecanismos de eficiencia, aprovechar plenamente la capacidad actual o potencial de organizaciones no gubernamentales y a la vez asegurar la igualdad de acceso, sea la descentralización económica y una centralización del financiamiento. En este sentido, según ya se ha mencionado, constituyen experiencias valiosas - aunque diferentes - los sistemas de educación subsidiada en Chile y en Bolivia.

Por otro lado, la región cuenta con una experiencia consolidada en materia de subsidios a la demanda, la de Chile, y otras más recientes, como la de Colombia.

En síntesis, (re)centralizar políticamente la asignación de recursos para la provisión de una canasta que incluya la educación y la salud, y descentralizar administrativamente la operación de los servicios y económicamente su producción, sería una solución más acorde con los objetivos de equidad y eficiencia de la gestión pública. Pero si se (re)centraliza políticamente la provisión de educación y salud, que actualmente constituye el componente preponderante de los procesos de descentralización política, ¿cómo podrían éstos ser reorientados para poder generar los resultados que legítimamente se puede aún esperar de esta forma de descentralización? En la siguiente sección se proponen algunos elementos para responder a esta interrogante.

## **2. Descentralización política para el desarrollo territorial**

Ya se ha mencionado repetidamente que entre las competencias que han sido objeto de descentralización política se encuentra la provisión de infraestructura básica. A diferencia de la canasta de bie-

nes “sociales”, estos bienes públicos, en la medida en que puedan corresponder a demandas geográficamente diferenciadas, sí serían bienes públicos locales.

Ahora bien: la demanda de infraestructura básica es en realidad una demanda derivada de necesidades geográficamente diferentes de desarrollo territorial, entendido éste como el mejoramiento de la capacidad productiva territorial<sup>22</sup> y del hábitat colectivo. La descentralización política podría, entonces, orientarse al desarrollo territorial, aprovechando los ámbitos correspondientes a cada nivel descentralizado del Estado – o creando estos niveles – hasta llegar a las organizaciones de base de la sociedad civil.

En el caso del desarrollo territorial, sí podrían darse las condiciones para que la descentralización política contribuya decisivamente a concitar la participación ciudadana y a la eficiencia de la gestión pública. Es más, en este caso sí sería no solamente posible sino altamente conveniente que el gasto público se defina sobre la base de la capacidad de cada comunidad territorial para desarrollarse a partir de la iniciativa y los aportes locales, y que esto ocurra a través de procesos democráticos de concertación público – privada, donde los órganos del Estado podrían asumir el papel insustituible de poder concretar lo concertado a través de procesos de asignación que contemplen, simultáneamente, los aportes locales y los recursos provenientes de un sistema de redistribución territorial.

Lo decisivo para reorientar la descentralización en el sentido que se está proponiendo, sería modificar los sistemas redistributivos: diferenciar claramente entre un sistema de redistribución social, destinado a asegurar a cada habitante un derecho igual a acceder a una canasta básica de servicios, y un sistema territorial, dirigido a apoyar la iniciativa y los aportes colectivos en lo que se refiere al desarrollo de sus capacidades para producir y para mejorar su hábitat. A fin de asegurar la equidad, las transferencias territoriales tendrían que ser proporcionales al esfuerzo local relativo de cada comunidad, incluyendo en los respectivos aportes no sólo los impuestos sino aquellas contribuciones que los ciudadanos realizan a sus organizaciones de base en trabajo, materiales, cuotas, etc. (Finot, 1990, 1996; ILPES, 1998).

La propuesta para ponderar las transferencias provenientes de este segundo sistema consistía, básicamente, en hacerlas inversamente proporcionales a la dotación de recursos físicos y naturales por habitante (Finot, 1997: 136), factor al que se podría agregar el de densidad demográfica. Tales transferencias deberían estimular, además, que el aprovechamiento de dichos recursos sea sustentable. En cambio, si se quisiera poner más énfasis en la equidad a corto plazo, en principio habría que valorar los aportes locales directamente en función del respectivo ingreso geográfico. Pero en todo caso, se reitera: lo decisivo para que el sistema de transferencias estimule el tipo de descentralización que suscite la participación ciudadana, la eficiencia y la sostenibilidad financiera, sería que ellas fueran estrictamente subsidiarias a las iniciativas y los aportes locales relativos, y que su desembolso esté condicionado a que tales aportes se hagan efectivos.

Una reforma de los sistemas redistributivos, como la que se está proponiendo aquí, significaría sin duda un esfuerzo mayor, no solamente en términos institucionales, sino de disponibilidades de recursos. La CEPAL (1998) ha hecho varias propuestas para aumentar estas disponibilidades, y también se podría tomar en cuenta que un sistema de redistribución territorial como el referido permitiría crear incentivos eficaces para aumentar los aportes locales.

Así considerado, el desarrollo territorial sustentable sería incumbencia de los distintos niveles del Estado, que articularían las iniciativas y los esfuerzos de los ciudadanos, las que se canalizarían directamente y a través de sus representantes y sus organizaciones. A fin de que la oferta se adecue a la demanda de los distintos bienes públicos locales, se debería estimular la asociación y la mancomunidad de territorios contiguos.<sup>23</sup>

Por otro lado, el desarrollo territorial no sólo depende de la concertación democrática público – privada para el acondicionamiento del territorio y de la concertación entre productores para competir en mercados extraterritoriales, sino también, decisivamente, de la provisión de servicios de educación y

salud. De hecho, si el financiamiento para el acceso igualitario a estos servicios estuviera asegurado por un sistema nacional, pondría a todas las comunidades territoriales en igualdad de condiciones para orientar esta provisión en función de su respectivo desarrollo. Por otro lado, a través de la administración de los recursos generados localmente, ellas podrían decidir sus propias políticas redistributivas intraterritoriales (véase Aghón, 1997).

De hecho, la región ya cuenta con importantes experiencias en materia de desarrollo urbano y económico territorial<sup>24</sup>, viabilizadas por la descentralización. Sin embargo, el principal obstáculo para que estas experiencias puedan replicarse está, sin duda, por el lado de las limitaciones financieras de la gran mayoría de los territorios. Por ello, junto con un mayor “empoderamiento” que permita a las comunidades de distinto ámbito asumir autónomamente estas competencias, resultaría imprescindible efectuar una reforma de los sistemas de redistribución territorial en el sentido propuesto.

### **3. Participación ciudadana y gestión territorial**

Reorientar de esta manera los procesos de descentralización establecería una relación sinérgica entre participación y eficiencia. Si la descentralización abre las puertas para que los ciudadanos puedan participar en las decisiones sobre cómo aprovechar sustentablemente sus recursos, en cuánto gravarse y para qué destinar estos aportes, no sólo se incentivaría la participación sino ésta se convertiría en un factor fundamental para que los recursos así allegados sean aplicados con eficiencia y probidad. Este involucramiento conllevaría un mayor interés en participar en el control del cumplimiento de las decisiones así adoptadas, de que los recursos sean correctamente aplicados, y por evaluar periódicamente la gestión de los ejecutores, pero requeriría de esfuerzos simultáneos para la adecuación de los sistemas administrativos a fin de hacer posible dicha participación. Sería imprescindible, además, fortalecer el vínculo entre ciudadanos y representantes, adoptando preferiblemente un sistema de representación territorial<sup>25</sup> antes que proporcional, y fortaleciendo el papel de aquellos como principales de estos (por ejemplo, haciendo obligatoria la consulta e información por parte de los representantes a los representados).

Para viabilizar una participación ciudadana en el sentido propuesto, sería necesario que las administraciones locales proporcionaran sistemas expeditivos de evaluación de proyectos – a fin de apoyar el proceso decisorio<sup>26</sup> – y luego pudieran hacerse cargo eficazmente de ejecutar lo decidido y generar información adecuada para el control de la ejecución y la evaluación *ex post* de la gestión. Además, es importante fortalecer la parte de dichas administraciones que está dedicada a operar en este nivel crucial el sistema nacional de redistribución social, y este componente, en principio, debería correr por cuenta del mismo sistema.

Para los propósitos a que se refiere el párrafo anterior, resultaría útil tender a liberar las administraciones locales de actividades productivas que pueden ser objeto de descentralización económica e incentivar la asociación interterritorial, tanto para encarar el desarrollo territorial – que por definición es interjurisdiccional – como para beneficiarse de economías de escala. Con este mismo propósito, sería conveniente especializar dichas administraciones en la gestión participativa, en la compra de servicios y en el control de normas, y adecuar los sistemas de información en función de la participación ciudadana.

Sin restar potencialidad a otras formas de participación, ésta que aquí se propone sumaría a las motivaciones de carácter ético y psicológico para participar en la gestión de intereses comunes, el poderoso incentivo de tomar parte en los procesos en los que se decide la proporción de los propios ingresos para concretar aquello que individualmente el ciudadano no puede resolver. Pero lo más relevante sería que la descentralización política y la participación estarían dirigidas primordialmente a crear las condiciones para el desarrollo territorial sustentable, y que quienes ahora se encuentran marginados de los beneficios de la globalización puedan mejorar por sí mismos sus propias condiciones de vida. En efecto, profundizar la descentralización, en el sentido propuesto, permitiría viabilizar una política so-

cial y económica fincada en la creación del empleo productivo y el mejoramiento de las condiciones del hábitat.

Finalmente, según ya se insinuó anteriormente (Finot, 1996), para poder profundizar la descentralización y orientarla en la dirección propuesta, en la mayoría de los países sería necesario encarar, simultáneamente, un reordenamiento territorial en lo que se refiere al nivel municipal. En efecto, en la región coexiste una infinidad de municipios rurales de ínfima dimensión con megamunicipios, entre los que se encuentran ciudades que se cuentan entre las más grandes del mundo. Para viabilizar la eficiencia y la participación ciudadana sería necesario: (i) descentralizar políticamente los municipios de gran y aun de mediana dimensión; (ii) incentivar más la asociación y la mancomunidad de los municipios en general, y la fusión de los pequeños, y (iii) incentivar la capacidad de autogestión de las comunidades de base (barrios, veredas, “parroquias”, etc.) de la sociedad civil. Además de viabilizar el desarrollo territorial, este reordenamiento permitiría contar con la estructura administrativa para descentralizar operativamente la provisión de los servicios sociales.

#### 4. Reflexiones Finales

Así considerada, la descentralización constituiría no solamente un componente fundamental de la reforma del Estado sino un principio para el reordenamiento de las relaciones entre Estado y sociedad civil y de la gestión pública en general, incluso de aquella que no es realizada por el Estado. Su implantación implicaría una profunda transformación institucional, en el sentido de North (1990), dirigida a generar una sinergia entre participación y eficiencia, y a la vez asegurar el cumplimiento del principio de equidad. Implicaría, finalmente, la adecuación de la gerencia pública, en el sentido de Prats (1996), para que las administraciones públicas coadyuvaran eficazmente a esta transformación.

Pero lograr este cambio de una manera autosostenible implica generar una tendencia contraria a la “tradicción centralista latinoamericana” (Véliz, 1980). Felizmente, junto a la cultura centralista que caracteriza la mayor parte de la región, históricamente se ha desarrollado una cultura federal y participativa, que tiende a ser dominante en países como Brasil. Según ya se ha mencionado, en todos los países de la región, incluso en aquellos donde la cultura centralista aún predomina, se han desarrollado paralelamente culturas de autogestión para la provisión de bienes públicos locales, en la medida en que el centralismo no ha podido responder a las necesidades de bienes públicos.<sup>27</sup> Ambos elementos culturales, que hacen parte del patrimonio de la región, permiten aspirar a reorientar la gestión pública en un sentido más eficiente, transparente y participativo, que serían los objetivos directos de las políticas de descentralización. Lo decisivo en cada país para avanzar y profundizar la descentralización política sería revalorizar estas culturas, construir una voluntad política de avanzar en la democratización del poder y contar con liderazgos que perciban que los réditos políticos de hacerlo son mayores que sus costos.

#### Notas

<sup>1</sup> Traducción libre del concepto “*public choice*”. El texto más completo sobre este tema sería el de Mueller (1984).

<sup>2</sup> Véase, en una dirección similar y desde el punto de vista politológico (aunque sin coincidir en todos los alcances), los análisis de Luiz C. Bresser Pereira (1997) y de Nuria Cunill (1997).

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, una presentación muy clara al respecto en Mueller (1979).

<sup>4</sup> Musgrave (1989) aclara, en su conocido texto, que el concepto de asignación, en el caso de los bienes públicos, comprende no solamente decidir sobre qué y cuánto producir, sino también con qué recursos producir (p. 9).

<sup>5</sup> En el lenguaje corriente se suele diferenciar entre “descentralización política”, que sería la potestad de las comunidades subnacionales para elegir sus autoridades, y “descentralización fiscal”, que sería la transferencia de competencias sobre gastos e ingresos fiscales. Sin embargo, en los términos del pre-

sente análisis la descentralización política sólo puede ser tal si también es fiscal, al menos en el sentido de poder decidir sobre gasto.

<sup>6</sup> En consecuencia, en un país descentralizado los ciudadanos pagan impuestos a cada uno de sus respectivos niveles de comunidades. Por ello resultaría inadecuado calcular cuánto transfiere una comunidad subnacional a otras sin hacer esta diferenciación.

<sup>7</sup> Neologismo que suele adoptarse para referirse al concepto de *empowerment*.

<sup>8</sup> Y también a las supranacionales, pero aquí se estarían constituyendo nuevos centros democráticos, necesarios por supuesto desde el punto de vista de los intereses generales, lo que permite recordar que los procesos de reordenamiento territorial comprenden movimientos de descentralización y de centralización. ¿Se debería entonces dejar de emplear el término “descentralización”? Tal vez sí, pero sólo si ello no conllevara el fortalecimiento de las posiciones centralistas a ultranza en la lucha política por la democratización.

<sup>9</sup> Por ello, a diferencia de las organizaciones estatales, la normativa en este caso debería reducirse principalmente a garantizar el funcionamiento democrático de estas organizaciones y el derecho de todo residente, dentro de su jurisdicción territorial, a participar en las mismas en igualdad de condiciones.

<sup>10</sup> Se debe recordar que estos alcances sobre organizaciones públicas no estatales se refieren a la provisión de bienes públicos, en su sentido estricto, no a la producción, aspecto que merece otro tipo de análisis, según se verá más adelante.

<sup>11</sup> Según observaran Campbell *et al* (1991), los gobiernos subnacionales cumplen funciones tanto como cabezas de autonomías como en calidad de agentes de los respectivos gobiernos centrales, es decir, operan decisiones adoptadas en el nivel nacional.

<sup>12</sup> En trabajos anteriores del autor (Finot, 1996, 1997), se denominó estatal sólo a lo gubernamental. En éste se opta por denominar así a todo lo que pertenece al ámbito del Estado.

<sup>13</sup> Este capítulo ha sido elaborado sobre la base de la información generada por los siguientes proyectos regionales de la CEPAL: de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, coordinado por Gabriel Aghón; de Política Fiscal CEPAL/PNUD, coordinado por Juan Carlos Lerda; sobre Financiamiento Público y Provisión de Servicios Sociales, coordinado por Rossella Cominetti, y sobre Reforma a los Sistemas de Salud en América Latina, coordinado por Daniel Titelman.

<sup>14</sup> Ver un trabajo completo y actualizado sobre el nuevo sistema de salud colombiano en Jaramillo (1997).

<sup>15</sup> Para información reciente y análisis comparativo sobre federalismo fiscal, véase el libro de Teresa Ter-Minassian (1997).

<sup>16</sup> En este punto se abordará exclusivamente la participación en lo que se refiere al concurso ciudadano en las decisiones sobre asignación.

<sup>17</sup> Aunque en algunos casos se registran avances importantes, como el voto programático en Colombia.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, Albó (1988), para el caso de las comunidades rurales andinas, y Finot (1990), para el de las organizaciones urbanas en Bolivia.

<sup>19</sup> Incluso en el caso de Brasil, según lo analiza Medici (1995), que tipifica la descentralización política del gasto como “descentralización dependiente”.

<sup>20</sup> Se puede encontrar un análisis actualizado sobre niveles de carga tributaria y prioridades en el gasto en América Latina, en *El Pacto Fiscal* (CEPAL, 1998).

<sup>21</sup> Los beneficiarios del subsidio a la demanda pueden escoger libremente el establecimiento público que les proveerá el servicio (incluso en el caso de la atención primaria de salud), independientemente de su lugar de residencia, y una mayor demanda de servicios puede reflejarse en estímulos económicos para el personal.

<sup>22</sup> Sobre desarrollo económico territorial, véase Boisier (1997); Albuquerque (1997); ILPES (1998).

<sup>23</sup> E incluso no contiguos, según lo propone Boisier (1997).

<sup>24</sup> Actualmente la CEPAL está ejecutando, con apoyo de la GTZ, un proyecto dirigido a identificar y sistematizar estas experiencias.

<sup>25</sup> Representación territorial, no necesariamente uninominal sino referida a distritos.

<sup>26</sup> Como los que viene proponiendo el ILPES a través de sus cursos de Evaluación de Proyectos Locales. También se podría considerar la instalación, en administraciones locales, de sistemas informatizados de estimación de costos, tales como los que utilizan los fondos nacionales.

<sup>27</sup> Según lo sostiene Durston (1999), esta cultura de autogestión podría desarrollarse rápidamente, incluso en casos en que no habría existido previamente.

## **Bibliografía**

- AGHÓN, Gabriel (1997) “Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región”. CEPAL/GTZ, Descentralización fiscal en América Latina. CEPAL (Santiago de Chile), LC/L. 1051.
- ALBÓ, Xavier (1988) “La comunidad rural como germen de una nueva sociedad”, Desarrollo agrícola y comunidad campesina. CEPAL (Santiago de Chile), LC/G.1551-P.
- ALBURQUERQUE, Francisco (1997) Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. ILPES (Santiago de Chile), Cuadernos del ILPES, 43.
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano (1997) Bolivia, la Participación Popular en cifras, Vol. II. Ministerio de Desarrollo Humano (La Paz).
- BOISIER, Sergio (1990) La descentralización: un tema difuso y confuso. ILPES (Santiago de Chile), Serie Ensayos, Documento 90/05.
- \_\_\_\_\_ (1997) El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. ILPES (Santiago de Chile), mimeo.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1997) A reforma do Estado dos anos noventa: lógica e mecanismos de controle. II Congreso Internacional del CLAD (Isla Margarita, Venezuela), 15-18 de octubre (Mimeo).
- CAMPBELL, Tim; PETERSON, George; BRAKARZ, Jose (1991) Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report N°5.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998) El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos. Santiago de Chile, LC/G.1997.
- COMINETTI, Rossella (1997) Descentralización de la atención primaria de salud en América Latina: un análisis comparativo. CEPAL (Santiago de Chile), LC/L.1093.
- CUNILL, Nuria (1997) Repensando lo público a través de la sociedad. CLAD/Nueva Sociedad (Caracas).
- \_\_\_\_\_ (1999) “La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia”, Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 13, febrero.
- DE ALMEIDA, M.H. Tavares (1996) Federalismo y políticas sociales. CEPAL (Santiago de Chile), L.C. 898
- DI GROPELLO, Emanuella (1997) Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo. CEPAL (Santiago de Chile), LC/L.1096.
- DURSTON, John (1999) Construyendo capital social comunitario, una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala. CEPAL (Santiago de Chile), LC/L.1117.
- ESPÍNDOLA, Roberto (1998) Gobernancia democrática y salud, mimeo. Taller sobre Gobernabilidad y Gobernancia en Salud, Washington D.C. 8-9 diciembre 1998.

- FINOT, Iván (1990) “Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia”, en Toranzo C. (Ed.) Descentralización y democratización del Estado. ILDIS (La Paz, Bolivia).
- \_\_\_\_\_ (1995) “Institucionalización política y económica de la participación popular”, en Exeni J.L. (Ed.) Democracia y participación popular. ILDIS (La Paz, Bolivia), 1996.
- \_\_\_\_\_ (1996) Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica. CEPAL (Santiago de Chile), LC/IP/R.165.
- \_\_\_\_\_ (1997) “Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?” Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 10, febrero de 1998. (Presentado en el II Congreso del CLAD – Octubre de 1997).
- \_\_\_\_\_ (1998) Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina: un enfoque crítico. CEPAL (Santiago de Chile), LC/IP/R.206.
- HARNECKER, Martha (1995) Haciendo camino al andar. LOM, FLACSO, MEPLA (Santiago de Chile).
- ILPES. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (1998) Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado. CEPAL (Santiago de Chile), LC/IP/L.154.
- JARAMILLO, Iván (1997) El futuro de la salud en Colombia. FESCOL, FES, FRB, Fund. Corona (Santafé de Bogotá)
- MEDICI, André Cesar (1995) “Saúde: modelos de gestão descentralizada: alternativas para o Brasil” en Velloso J.P.; De Albuquerque R.C.; Knoop J. (Coord.) Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade. INAE/ILDES (Rio de Janeiro).
- MORELL OCAÑA, Luis (1984) La administración local. Tecnos (Madrid)
- MUELLER, Denis C. (1979) Public choice. Cambridge Univ. Press
- \_\_\_\_\_ (1984) Public choice II, a revised edition of Public Choice. Cambridge Univ. Press
- MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy (1989) Public finance in theory and practice. Trad. “Hacienda pública, teórica y aplicada”. McGraw Hill (Madrid), 1992
- NORTH, Douglas (1990) Institutions, institutional change and economic performance. Trad. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. FCE (México D.F.), 1995.
- OATES, Wallace (1972) Fiscal federalism. Trad. Federalismo fiscal. IEAL (Madrid), 1977.
- OCAMPO, José Antonio (1999) “Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal” Revista del CLAD Reforma y Democracia N°13, febrero.
- PALMA, Eduardo; RUFÍAN, Dolores (1989) Las nociones de centralización y descentralización. ILPES (Santiago de Chile), Documento CPS-48.
- PRATS I CATALÁ, Joan (1996) El nuevo juego y sus reglas, construir la nueva institucionalidad en la América Latina de los 90. PNUD, mimeo.
- PUTNAM, Robert D. (1993) Making democracy work. Princeton Univ. Press
- RONDINELLI, Dennis A.; McCULLOG, James S.; JOHNSON, Donald W. (1989) “Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities”, The Journal of Social, Political and Economic Studies, Vol. 14. N° 1.
- SAMUELSON, Paul A. (1954) “The pure theory of public expenditure” Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, n.4.
- TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.) (1997) Fiscal federalism, in theory and practice. FMI (Washington D.C.).
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1835) La démocratie en Amérique.
- VÉLIZ, Claudio (1980) The centralist tradition of Latin America. Princeton Univ. Press.
- VON HALDENWANG, Christian (1990) “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”. EURE Vol. XVI, N° 50 (Santiago de Chile).

WIESNER, Eduardo (1996) La descentralización del gasto social y la gobernabilidad en Colombia DNP/ANIF/FINDETER (Santafé de Bogotá).

\_\_\_\_\_ (1996) "Fiscal decentralization and social spending in Latinamerica: the search for efficiency and equity", Progreso económico y social de América Latina, Informe 1994. BID (Washington D.C.).

## ¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional

Humberto Falção Martins y Joaquim Rubens Fontes Filho

La literatura organizacional - académica o comercial - por lo general exalta el advenimiento de una era de *focalización en el cliente*, expresión ésta que se repite en una serie de enfoques sobre cambio organizacional, planificación estratégica y sistemas de gestión organizacional (*corporate governance*)<sup>1</sup>. Más allá de que existe en la literatura organizacional una amplia variedad de conceptos de *cliente*<sup>2</sup>, cabe preguntar: ¿será éste un hecho o un discurso (normativo o ilusorio) seductor? ¿será que debe ser así, en tanto hecho o discurso? ¿qué otros actores interesados o beneficiarios del éxito organizacional deberían también ser tomados en cuenta? ¿en qué medida esta orientación se aplica a todas las organizaciones (económicas, comunitarias, estatales) indistintamente? Este trabajo está dirigido a dar respuesta a éstas y otras interrogantes planteadas por la *teoría de los stakeholders*.

Nuestro principal propósito es operacionalizar un modelo conceptual de identificación de *stakeholders* propuesto por Mitchell, Agle y Wood (1997). Esto implica: a) proponer una metodología para la definición de quién es y quién no es *stakeholder*; b) sobre la base del argumento de que esto es esencial para la correcta (re)formulación de la misión organizacional y para la construcción de un modelo de gestión que asegure la evolución organizacional sustentable. Nuestro objetivo es contribuir con las discusiones propuestas por la literatura y posibilitar la construcción de modelos de gestión organizacional para las organizaciones públicas y privadas sobre bases más sustentables.

El texto está estructurado en dos partes. En la primera parte, procuramos elaborar conceptualmente el significado de la utilidad de la teoría de los *stakeholders* para la gestión organizacional contemporánea, a partir de: a) una visión general acerca de la teoría de los *stakeholders*; b) la caracterización de la relevancia y de la contribución de la teoría de los *stakeholders* para la construcción de una visión más abarcativa sobre el cambio y la evolución organizacionales; y c) una reflexión sobre problemas recurrentes en la formulación de la misión organizacional. La segunda parte es aplicada y en ella intentamos una operacionalización del modelo propuesto por Mitchell, Agle y Wood mediante: a) una descripción del modelo y la definición de sus principales variables; b) el desarrollo de una secuencia metodológica para la identificación de los *stakeholders*; y c) la presentación de algunas consideraciones sobre las implicaciones de la aplicación y el desarrollo futuro del modelo propuesto.

### I - Perspectiva conceptual

#### 1. La teoría de los *stakeholders*. Significado y contribución

Existen múltiples definiciones de *stakeholders*, que varían de un extremo a otro a lo largo de un *continuum*. En un polo, se ubican ejemplos de definiciones muy amplias, tales como: *stakeholder* es cualquier actor (persona, grupo, entidad) que tenga una relación o intereses (directos o indirectos) con o sobre la organización (Thompson et al., 1991; Donaldson & Preston, 1995). En el polo opuesto, se tienen ejemplos de definiciones restringidas, tales como: *stakeholders* (primarios) son actores (o categorías de actores tales como empleados, gerentes, proveedores, propietarios/accionistas y clientes) poseedores de intereses y expectativas sobre la organización, sin los cuales la organización no sería posible (Bowie, 1998; Savage, 1991; Hill & Jones, 1992; y Näsi, 1995).

El punto en común de estas definiciones es que todos los conceptos (amplios o restringidos) tienen como telón de fondo las siguientes interrogantes: ¿en función de qué intereses son gerenciadas

---

(\*) Versión ampliada 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 portugués por Carlos Sánchez.

las organizaciones? ¿a quién y para qué realmente interesan (o deben interesar) las organizaciones? ¿qué intereses tienden a hacer prevalecer los sistemas de gestión organizacional contemporáneos en detrimento de qué otros intereses? ¿qué intereses deberían prevalecer o por lo menos no ser ignorados o marginados? En este sentido, la teoría de los *stakeholders* viene al encuentro de estas interrogantes desde dos principales perspectivas, a saber: a) descriptiva (qué intereses prevalecen y cuáles son desestimados en los actuales sistemas de gestión organizacional); y b) prescriptiva (qué intereses deben ser privilegiados o no marginados para la sustentabilidad de la organización en el largo plazo).

En relación con la perspectiva descriptiva, el enfoque de los *stakeholders* indica que los sistemas de gestión empresariales están centrados en el mercado (privilegian los intereses de accionistas y clientes) - admitiéndose la existencia de otros, más orientados en mayor o menor grado hacia los intereses de *stakeholders* tales como financiadores, empleados y comunidad.

Por su parte, la segunda perspectiva se basa en la evidencia empírica y el consenso normativo para proponer que la marginación (desestimación sistemática) de un interés en beneficio de otros afecta la capacidad de supervivencia de la organización en el largo plazo (Preston, 1990), teniendo en cuenta la correlación entre la satisfacción de múltiples *stakeholders* y la capacidad de las organizaciones económicas para generar riqueza (valor de las acciones) en el largo plazo.

La perspectiva normativa se basa en una visión institucional de la organización, definida como un escenario de múltiples intereses competitivos, y a veces conflictivos, en un espacio social en el que los *stakeholders* juegan en diferentes posiciones de poder, y en el cual la sustentabilidad organizacional depende de pactos (*trade-offs*) y arreglos cooperativos específicos (principalmente entre *stakeholders* primarios, sin los cuales la organización sucumbe, y otros momentáneamente relevantes).

La gran contribución de la teoría de los *stakeholders* a la teoría de las organizaciones es permitir un tratamiento más abarcativo de los múltiples campos de racionalidad involucrados en la trama organizacional. Una ampliación de este campo de visión es especialmente útil, porque existe una gran cantidad de enfoques reduccionistas, centrados en el interés del accionista/inversionista (teoría de la firma, por ejemplo) o centrados en el interés del cliente (gerencia estratégica de la calidad, por ejemplo). Según observa Selznick (1996:272): “Ver la empresa ‘como una institución’ es verla continuamente preocupada por tomar en consideración a los ***stakeholders* relevantes**, cumpliendo compromisos de largo plazo, siendo sensible a la estructura de la autoridad que la opera. Todo esto entra en conflicto con la visión todavía dominante de que la empresa es una asociación voluntaria de accionistas [para un determinado grupo de clientes] que detentan la propiedad de la empresa [y el poder de escoger y comprar sus productos] y que son los únicos miembros que deben realmente ser tomados en cuenta. **Esta doctrina oscurece las realidades del poder, la subordinación y la responsabilidad [...]** Una teoría institucional de la firma es una voz de resistencia a esta cultura de estrechamiento de la visión, ofrece guías para la reflexión sobre la responsabilidad empresarial, y arroja luz sobre cuestiones tales como la maximización de las ganancias o de los retornos sobre el capital [o de la competitividad]”. (Los subrayados son nuestros).

El campo de la administración pública requiere de una atención extremada en relación con el estrechamiento de la visión referido por Selznick. En primer lugar, porque respecto de la gerencia y de las organizaciones públicas imperan teorías basadas en visiones ortodoxas, que se ubican en la perspectiva dominante de *stakeholders* definidos como tales con referencia al Estado (políticos y burócratas, principalmente). En segundo lugar, porque numerosas alternativas a las visiones ortodoxas se convierten en antítesis peligrosas en la medida en que prescriben la adopción de modelos de gestión empresarial ortodoxos (focalizados en el cliente o en el agente público como empresario). Esta visión inspiró el inicio de lo que se convino en llamar “revolución gerencial” en la administración pública, y no obstante haber evolucionado en diferentes direcciones (en el sentido de visualizar campos de racionalidad más amplios en la gerencia pública), los enfoque ortodoxos todavía poseen un gran atractivo.

## 2. Teoría de los *stakeholders* y transformación organizacional

Una gran parte de los enfoques contemporáneos sobre gestión y transformación organizacional se basan en la idea de la *covariación estructural*<sup>3</sup>, según se expresa principalmente en la teoría contingencial y en derivaciones que incorporan elementos de la denominada teoría avanzada de sistemas. Esta idea está presente en forma subyacente en una serie de enfoques de optimización organizacional - desde los más consagrados y elaborados desde el punto de vista metodológico-conceptual hasta los más oportunistas, que se proponen como panaceas y alientan el advenimiento de modas gerenciales. No obstante ello, lo que nos interesa es recuperar estos argumentos y utilizarlos para ampliar la comprensión acerca de la gerencia contemporánea, y destacar la importancia de la teoría de los *stakeholders* para esta comprensión.

La noción de covariación estructural asigna un lugar de privilegio a la relación entre la estructura organizacional y la dinámica del ambiente externo a la organización, a partir de variables tales como la tecnología, el mercado y las personas (Burns & Stalker, 1961; Woodward, 1965). La gran contribución de estas escuelas fue la proposición de que existe una dinámica organizacional en función del ambiente externo: en la medida en que se producen variaciones en la tecnología (innovación), en los mercados (expansión, diversificación) y en las personas (cultura), varía la estructura, de manera que la organización se pueda mantener en capacidad de responder a las demandas del ambiente, y por consiguiente, sustentar su supervivencia. La proposición original de la teoría contingencial sugería un patrón adaptativo entre la organización y su medio. De acuerdo con esta visión, las organizaciones serían variables dependientes del medio en que actúan, y en la medida en que el medio se tornase cada vez más inestable, la covariación estructural correspondiente apuntaría hacia un patrón de organización y de gerencia interna más flexible, de modo de poder dar respuesta a los rápidos e imprevisibles cambios ambientales. Las organizaciones que no están sujetas a fuertes presiones o inestabilidades ambientales, podrían operar siguiendo un patrón de organización más rígido, basado en reglas, estructuras y procedimientos estables. La planificación estratégica ocasional, basada en la suposición de que los ambientes pueden ser mapeados en forma extensiva, y el desarrollo organizacional (DO), basado en la suposición de que en función de estos posibles mapeos las estructuras pueden ser coherentemente moldeadas, se derivan de esta visión.

En el marco del *mainstream* de la teoría de las organizaciones, la denominada *teoría avanzada de sistemas* (Wood, 1996) evoluciona la proposición de la covariación estructural en direcciones más amplias. En primer lugar, se hace énfasis en que la evolución organizacional no sólo depende de la evolución del ambiente externo, sino sobre todo de la evolución del patrón de interacción entre la organización y su medio, sobre el cual ya no se tiene una visión adaptativa, sino interactiva (Morgan, 1996). En segundo lugar, y de manera complementaria, se propone la idea de que las organizaciones cambian o evolucionan no sólo en función del medio externo, sino por sí mismas y para sí mismas (*auto-organización* o *autopoyesis*) en función de su capacidad cognoscitiva (capacidad de aprendizaje sobre sí mismas y sobre el ambiente) o de sus contradicciones estructurales (dialéctica). Por una parte, la optimización del patrón de interacción encuentra como restricción una creciente complejidad ambiental, vale decir, la imposibilidad de que se conozcan y se controlen múltiples e ilimitadas variables, cuyo comportamiento sigue patrones erráticos y caóticos. Por otra parte, la capacidad de la organización para reproducirse en forma independiente del ambiente, pudiendo inclusive modelarlo parcialmente, enfrenta como restricción la gerencia de sus contradicciones internas. El pensamiento estratégico, la capacidad de los actores organizacionales para situarse en los contextos interno y externo, con base en la idea del aprendizaje organizacional (aprender a ampliar el dominio cognoscitivo sobre la organización y sobre el ambiente), son nociones compatibles con esta visión - si bien han sido propuestas mucho más desde la perspectiva contingencialista.

La utilidad de un concepto ampliado de covariación estructural se deriva de la propia complejidad de la sociedad contemporánea, marcada por incertidumbres, imprevisibilidades, turbulencias y perplejidades, que imponen a las organizaciones contemporáneas no sólo amenazas y oportunidades emanadas de variables económicas, mercadológicas, culturales o tecnológicas cada vez más inestables, sino que también hacen aflorar en los diversos contextos organizacionales (macro-social o micro-organizacional) conflictos, ambigüedades y contradicciones que no mantienen una correlación precisa de interdependencia con el medio ambiente. Las contradicciones organizacionales se refieren a la dinámica del juego/lucha que gira en torno a la existencia de una pluralidad de intereses contradictorios y conflictivos de diferentes *stakeholders*.

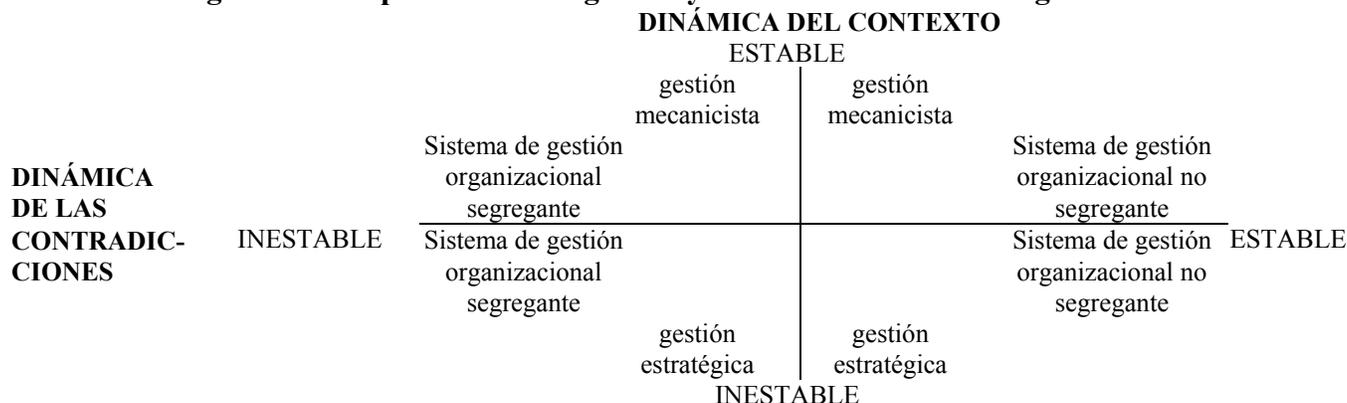
La dimensión de las contradicciones internas es altamente relevante en la medida en que los sistemas de gestión organizacional tienden a favorecer los intereses y expectativas de una clase restringida de *stakeholders* (tales como accionistas y clientes), en detrimento, de manera segregante, de los intereses de otras clases de *stakeholders* (tales como funcionarios y comunidad), agudizando conflictos de intereses y generando inestabilidad en las relaciones inter e intraorganizacionales, que pueden llevar a rupturas (huelgas, boicots, posiciones hostiles, etc.). En esta perspectiva, la variable fundamental de un concepto ampliado de covariación estructural es el grado de estabilidad: la posibilidad (sin probabilidad alcanzable) de que los arreglos se modifiquen abruptamente, ya sea por presiones derivadas de la complejidad ambiental, ya por presiones derivadas de la complejidad de las contradicciones organizacionales (internas y externas). Sin embargo, la búsqueda de patrones de correlación de esta variable con otras relativas a la estructura y a la gestión organizacionales debe basarse en una perspectiva de interdependencia, no en la posición de variable independiente (como en el caso del enfoque adaptativo). Proponemos un concepto de covariación estructural que considera estos dos ejes de transformación organizacional: la dinámica del ambiente externo y la dinámica de las contradicciones.

En lo que se refiere al eje del contexto, un tipo-ideal de contexto externo estable está correlacionado con las variables frecuentemente consideradas en la literatura gerencial y estimadas como características de la antigua sociedad industrial: dicotomía precio/costo o calidad, mercado masivo, diversificación vertical, competencia inter-organizacional, orientación hacia la producción, centralización y gestión mecanicista. En la perspectiva del eje de las contradicciones, un tipo-ideal de contradicciones estables tiene como principal variable interdependiente el grado de satisfacción de los *stakeholders* de manera no segregante, vale decir, como derivación de un sistema de gestión organizacional que atienda de manera no segregante las demandas y expectativas (estructuralmente conflictivas) de diferentes *stakeholders* posicionados dentro y fuera de la organización, aun cuando los actores poseedores de diferentes intereses y expectativas no se posicionen en el sentido de que sean atendidos. Contradicciones estables son aquellas que se mantienen bajo control, sea porque intereses y demandas son atendidos de manera no segregante, sea porque ni siquiera son percibidas por sus portadores.

En sentido opuesto, un tipo ideal de contexto externo inestable, construido a partir del discurso gerencial contemporáneo presente en la teoría y en la práctica organizacionales, y proclamado como el advenimiento de una sociedad del conocimiento, postindustrial, postcapitalista, etc., presupone: integración precio-calidad, desarrollo de nichos de mercado, búsqueda de la competencia esencial, formación de alianzas estratégicas, orientación hacia el cliente, descentralización y autonomía, internacionalización y gerencia estratégica. Desde el punto de vista de las contradicciones estructurales, la inestabilidad se derivará de la pérdida de control sobre las contradicciones organizacionales, como consecuencia de la adopción de sistemas de gestión organizacional segregantes, que privilegian determinados intereses y expectativas en detrimento de otros percibidos por los actores que representan esos intereses y albergan dichas expectativas. La Figura 1 ilustra la correlación entre las principales variables abordadas e indica cuatro diferentes modelos de gestión, o

patrones de covariación estructural, a partir de las características en las cuales idealmente se apoyan.

**Figura 1 - Perspectivas contingencial y dialéctica del cambio organizacional**



Este enfoque polar (estable - inestable), atravesado en dos perspectivas (contexto y contradicciones), sugiere que la supervivencia de las organizaciones contemporáneas - y por consiguiente, el sentido del cambio organizacional - depende cada vez más de su capacidad de adecuar su modelo de gestión a la dinámica del contexto y de las contradicciones donde actúan.

En lo que se refiere al eje *dinámica del contexto*, existe una relación de dependencia entre las variables ambientales (independientes) y el modelo de gestión organizacional. Esto significa que la inestabilidad ambiental conduce a la búsqueda de estructuras, sistemas de gestión y procesos flexibles orientados hacia la atención, de manera sustentable, de las expectativas de los *stakeholders* - sin entrar en la discusión de si las expectativas son o no atendidas de manera segregante. Se asume, por lo tanto, que por lo menos las expectativas y demandas de los denominados *stakeholders* primarios están sujetas a una dinámica creciente: los clientes demandan nuevos productos, los proveedores ofrecen nuevas tecnologías (físicas y operacionales), los accionistas exigen nuevos patrones de rentabilidad, los funcionarios y los gerentes reclaman nuevos patrones de relación para con la organización (relaciones de trabajo, relaciones desempeño-recompensa). Así, el imperativo de la flexibilidad se encuentra íntimamente asociado a la necesidad de incorporar las nuevas demandas con implicaciones inmediatas en términos de cambio organizacional. El imperativo de flexibilidad es propio de un modelo de gestión estratégica con las siguientes características estructurales: integración entre planificación y ejecución en todos los niveles organizacionales; concepción de estructuras con una conformación más horizontalizada, en red, en células; patrón participativo de liderazgo, basado en el *empowerment*; comunicación organizacional multidireccional, estructurada e integrada en tiempo real; énfasis en el pensamiento estratégico; y visión del trabajo como forma de realización de algo, de retribución o de satisfacción personal. El gran *appeal* del modelo estratégico, dejando de lado las modas que procuran continuamente modelar su implementación, es la flexibilidad, cada vez más necesaria, en alguna medida, en un mundo en continua transformación.

Por otra parte, cuanto más estables y previsibles son las expectativas de los *stakeholders*, mayor es la posibilidad de establecer reglas de funcionamiento durables relativas a productos, tecnologías, resultados y recompensas, lo que implica la posibilidad de establecer estructuras más rígidas. La estabilidad característica de la vieja sociedad industrial imponía, en efecto, un modelo de gestión típicamente mecanicista, basado en una separación entre la planificación (cúpula) y la ejecución (demás gerentes y empleados), estructura piramidal verticalizada, patrón de liderazgo autoritario, procesos meticulosamente programados y reglamentados, y visión fragmentada del trabajo. El modelo

mecanicista está presente en la descripción de burocracia utilizada por Weber. En la actualidad, el modelo mecanicista no está superado; funciona bien dentro de ciertos límites en organizaciones estables, es decir en aquellas que operan en contextos relativamente estables, donde no se vislumbran cambios bruscos en la demanda, ni en la oferta tecnológica, ni en los mercados.

En lo que se refiere al eje *dinámica de las contradicciones*, la relación de interdependencia de las variables es inversa al eje dinámica del contexto. El grado de estabilidad de las contradicciones depende del sistema de gestión organizacional, en la medida en que éste es incluyente o excluyente en relación con la pluralidad de intereses de los diversos *stakeholders*. Cuanto más estables son las contradicciones, más satisfechos de manera no segregante o adormecidos y controlados están los conflictos organizacionales. Este tipo de situación es típica de sistemas de gestión organizacional basados en la inclusión de *stakeholders* en el proceso decisorio, procurando atender expectativas, intereses y demandas de manera no segregante, así como ampliar la base de legitimidad de la organización entre los *stakeholders*. Entre los varios mecanismos existentes se destacan los siguientes: participación en las ganancias; participación en consejos o comités de representantes de la comunidad, proveedores, clientes y funcionarios; *ombudsperson*; filantropía (asistencia interna o a la comunidad); cooperación gubernamental; comunicación (interna o externa), etc. La premisa básica de un modelo de gestión organizacional con estos atributos es la de integrar los conflictos pasibles de integración, asumir y negociar pérdidas, distribuir y compartir ganancias, en fin, no segregando los intereses estratégicos, aun cuando no sean prevalecientes desde el punto de vista de las políticas y de los resultados organizacionales. En este modelo, la existencia de múltiples instancias de negociación amortigua los conflictos y torna las contradicciones estables en la medida en que impide rupturas, choques, enfrentamientos y embates disfuncionales. Los sistemas de gestión organizacional europeos (particularmente el alemán), las organizaciones no gubernamentales y algunas organizaciones estatales, constituyen aproximaciones empíricas de este modelo.

Por otra parte, la inestabilidad de las contradicciones se deriva de un modelo de gestión organizacional excluyente, basado en la prevalencia de intereses, demandas y expectativas de un conjunto restringido de *stakeholders* (con frecuencia accionistas, clientes o gerentes), en detrimento - por su carácter segregante - de otros *stakeholders* que, no obstante representar intereses diversos, son apartados del proceso decisorio y de la comunicación organizacional. Tal modelo puede incluso llegar a implicar algún nivel de participación, pero orientada hacia la legitimación de la formulación de políticas organizacionales centradas en los intereses de una categoría aislada de *stakeholders* en detrimento de otras - a menudo operacionalizadas mediante procesos de planificación estratégica y capacitación gerencial de carácter doctrinario y catequético. Este modelo expone a las organizaciones a las inestabilidades derivadas de ataques, crisis de legitimidad (interna y externa), rupturas, escisiones, posiciones hostiles, stress, insatisfacción funcional, demandas judiciales, aplazamiento de demandas, etc., afectando significativamente su sustentación en el largo plazo. Ejecutivos que venden el control accionario, accionistas que sustituyen a los ejecutivos y directivos que exigen sumisión de los empleados, son ejemplos de este modelo que ilustran la literatura empresarial.

El modelo presentado propone que las organizaciones desarrollen esfuerzos diferenciados de cambio organizacional, de modo de alcanzar un nivel óptimo (no máximo) de flexibilidad, en relación con el grado de estabilidad del contexto en el que actúan, así como alcanzar un nivel óptimo (no máximo) de estabilidad de sus contradicciones internas, procurando desarrollar un sistema de gestión organizacional no segregante. La inclusión de un segundo eje (de las contradicciones) a la cuestión del cambio organizacional, permite la expansión de la idea de alineamiento estratégico en una dimensión que va más allá de la flexibilidad estructural. Estar alineado es desarrollar un modelo de gestión compatible con la dinámica de la complejidad ambiental, y al mismo tiempo, desarrollar un sistema de gestión organizacional compatible con un nivel administrable (no desagregador, no segregante) de tensión organizacional derivada de las contradicciones estructurales. Las organizaciones necesitan, en

diferentes grados, transponer la barrera entre un modelo de gestión mecanicista y otro estratégico, entre un sistema de gestión organizacional segregante y otro no segregante, en la justa medida en que sus ambientes y la pluralidad de intereses que sustentan la organización así lo requieran. Esta perspectiva, captada en forma global por la teoría de los *stakeholders*, está presente sólo ocasionalmente en los instrumentos de gestión organizacional estratégica más consagrados, basados en definiciones parciales de la misión organizacional.

### **3. Problemas recurrentes en la formulación de la misión organizacional**

Las definiciones amplias referidas a los *stakeholders* son cada vez más útiles y necesarias en la medida en que crece la complejidad ambiental de las organizaciones, tanto en la perspectiva de la dinámica del ambiente externo como en lo que se refiere a la dinámica de sus contradicciones estructurales. La complejidad creciente o alta complejidad, implica la necesidad de una permanente discusión estratégica, basada en un seguimiento amplio y sostenido que, a su vez, conduce a la continua revisión de metas, objetivos y misiones. La planificación estratégica convencional, ocasional y basada en la elaboración de planes, ya no responde a este contexto. La condición de complejidad impone a una buena parte de las organizaciones contemporáneas un desafío de perfeccionamiento del pensamiento estratégico de los actores involucrados, directa e indirectamente, en las decisiones estratégicas para alcanzar los niveles deseables de sustentabilidad organizacional.

En los procesos de discusión/revisión estratégica existe, en alguna forma, una sólida interrelación entre visión, misión, objetivos y metas (no necesariamente en esta secuencia), elementos esenciales de un banco de datos gerencial altamente relacional. Lo que es crítico es que la formulación inadecuada de un campo afecta a los demás. Lo que nos interesa enfatizar es que formulaciones inadecuadas de la misión organizacional pueden dar como resultado o ser consecuencia de formulaciones inadecuadas de objetivos, metas y visión.

Una primera categoría de problemas con la formulación de la misión es que ésta es tratada predominantemente por las metodologías de planificación estratégica como una variable independiente de la dinámica del contexto externo, definida “técnicamente” en función de las expectativas del mercado (accionistas y clientes) y de los dirigentes y sus percepciones sobre los demás intereses (muy en el estilo de los procesos endógenos de planificación estratégica). Esto es todavía más dramático en el caso de las organizaciones públicas, que lidian con una diversidad de actores externos e internos, que difícilmente podrían agruparse en una categoría genérica de *cliente*. Queda clara la limitación de este enfoque, por no captar la dimensión dialéctica de las contradicciones organizacionales (toda vez que está focalizada en actores externos) en su amplitud particular, y además, por no imprimir a la dinámica del contexto externo un carácter más interactivo, no determinístico (en el sentido de que éste podría ser una variable interdependiente, posibilitando la construcción de una arquitectura estratégica más favorable a la organización).

Una segunda categoría de problemas con la formulación de la misión consiste en que la misión organizacional debe reflejar sólo un propósito (“la misión socioeconómica”, “la razón de ser”, “el propósito básico”). Este tipo de creencia termina por llevar a declaraciones de misión basadas exclusivamente en la perspectiva de un determinado *stakeholder*<sup>4</sup>, sea del cliente (caso de misiones que reflejan la necesidad del cliente), sea de los gerentes o accionistas (caso de las misiones relacionadas con productos y con la supervivencia institucional). Esta tradición ignora el hecho de que, según la visión institucional de la teoría de los *stakeholders*, no existe una única misión organizacional, sino varias misiones más o menos conflictivas que se posicionan y reposicionan según sus propios atributos. La limitada racionalidad lineal e isomórfica de la *unimisión* se torna cada vez menos útil para la percepción de *multimisiones* impuestas por la complejidad ambiental, que se disputan diferentes focos de atención.

Una tercera categoría de problemas con la formulación de las misiones organizacionales reside en

su verdadera utilidad en relación con los procesos de formulación estratégica. El núcleo del problema está en que las declaraciones de misión se tornaron cada vez más pura retórica, discurso organizacional de *marketing* y *endomarketing*, que elementos activos de la agenda de discusión y de pensamiento estratégico necesarios para la sustentabilidad organizacional. Por una parte, “muchos ejecutivos se encuentran perdidos en medio de las declaraciones de misión y de visión. La mayoría de esas declaraciones se transforma en una miscelánea de valores, metas, finalidades, filosofías, creencias, aspiraciones, normas, estrategias, prácticas y descripciones. Son por lo general un amontonamiento de palabras irrelevantes, confusas, inconexas y vacías, que provocan la reacción: ‘es verdad, ¿y de ahí qué?’ ” (Collins & Porras, 1996:42).

Por otra parte, muchas organizaciones formulan la misión para ostentarla en las paredes de los recintos, en las *homepages*, en los panfletos y en la punta de la lengua de los funcionarios, como “prueba” de pensamiento estratégico, como demostración de modernidad gerencial. Este síndrome de jugarreta estratégica contamina las organizaciones y puede ser un camino eficaz para la banalización del pensamiento estratégico. Representa, realmente, la materialización de una lógica utilitarista, que al trabajar el concepto en forma superficial impide la ocurrencia del verdadero pensamiento estratégico, que pudiera tener lugar a través de una reflexión efectiva, posibilitando inclusive aperturas al debate sustantivo.

Las misiones organizacionales deben, por el contrario, reflejar los intereses y expectativas de los *stakeholders*, que ciertamente cambian y se reacomodan en el espacio-tiempo social. Una primera discrepancia de esta proposición en relación con la planificación y la gestión estratégicas centradas en el mercado es que, según la perspectiva de la teoría de los *stakeholders*, la misión de la organización es cambiante, variando de acuerdo con la trama contextual de intereses que la sustenta. Una segunda discrepancia se refiere a la ubicación de la misión en el ciclo de la planificación: la formulación de la misión puede no ser un punto de partida para las demás formulaciones (antecediendo a la definición de objetivos y de metas), pero en cualquier hipótesis, debe ser un elemento referencial en torno al cual se (re)posicionan los objetivos, las metas y los macroprocesos. En cualquier situación, los procesos de gestión estratégica requieren, como etapa esencial, la identificación y el constante seguimiento de los *stakeholders* y la consiguiente formulación/revisión (dinámica) de las misiones en función de los intereses dominantes (de forma no segregante) <sup>5</sup>.

En este sentido, es importante afirmar que una **misión prioritaria** debe reflejar, en forma implícita o explícita, los intereses y expectativas de los *stakeholders* definitivos (1er. lugar) y expectantes (2o. lugar), pero nunca su enunciado, así como tampoco la acción organizacional, debe desestimar los demás. Este hecho afirma la importancia de conocer los *stakeholders* y sus expectativas en relación con la organización.

Aun cuando muchas veces el basamento conceptual de la teoría de los *stakeholders* sea atractivo por la ampliación que conlleva de la visión organizacional, la imposibilidad de definir los *stakeholders* de forma precisa o sistemática dificulta la operacionalización de los conceptos clave y reduce su contribución aplicada (a la identificación de quién realmente cuenta en un tiempo y un espacio delimitados), y porque, en los polos, se deducirá que todos (amplio) o sólo algunos (primarios o por arreglos arbitrarios) cuentan o deben contar en los sistemas de gestión organizacional. La operacionalización del modelo conceptual de identificación de *stakeholders* de Mitchell, Agle & Wood que proponemos en el próximo apartado, apunta a proporcionar formulaciones de misión más adecuadas.

## II - Perspectiva aplicada

### 4. El modelo de Mitchell, Agle & Wood

Mitchell, Agle y Wood (1997) proponen una teoría de identificación de *stakeholders* que ecuaciona esta dificultad y posibilita la operacionalización de un concepto (ni restringido ni amplio) de

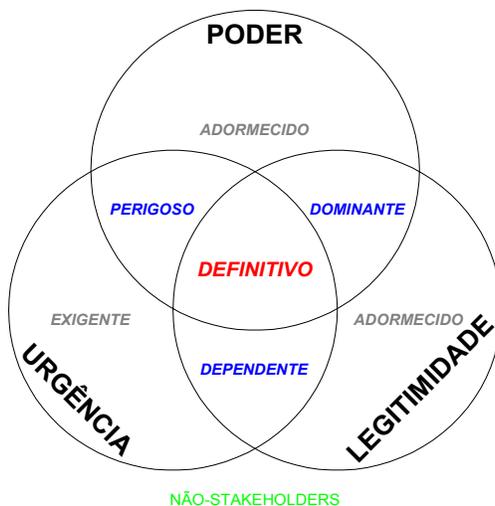
*stakeholder* basado en su énfasis o preponderancia (*saliencia*) - concepto éste no apriorístico, en función de la naturaleza o de la posición relativa de ciertos actores pre-identificados en el escenario organizacional interno y externo, sino en función de la presencia simultánea de ciertos atributos en actores que afectan o son afectados por los objetivos o los resultados de una organización determinada.

Según la propuesta de Mitchell, Agle & Wood, los *stakeholders* son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Actores que no presentan al menos uno de estos atributos (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados), no son *stakeholders*.

Este concepto tiene, por lo menos, tres ventajas sobre los demás: a) es político, pues considera la organización (obviamente, sus propósitos racionalmente definidos) como una resultante (pacto) de intereses conflictivos y desiguales; b) es operacionalizable, pues permite la identificación de *stakeholders* en la medida en que se pueda evaluar el *quantum* de poder, legitimidad y urgencia que ciertos actores tienen en determinados tiempo y espacio; y c) es dinámico, no determinístico, pues considera la resultante de intereses en conflicto como móvil en el espacio-tiempo social, de acuerdo con la praxis de los actores. El concepto de Mitchell, Agle y Wood proporciona una equiparación de las perspectivas prescriptiva y descriptiva, en la medida en que sugiere que la finalidad (real e ideal) de las organizaciones es satisfacer las expectativas de los *stakeholders*. La cuestión es saber qué expectativas prevalecen sobre otras y qué es lo que ello implica.

En esta perspectiva, Mitchell, Agle & Wood proponen la tipología ilustrada en la Figura 2, que implica diferentes grados de predominio de intereses en dirección de las cuales la organización se orienta (o deberá orientarse):

**Figura 2 - Tipología de Mitchell**



- 0 ATRIBUTO: no stakeholders
- 1 ATRIBUTO: stakeholders LATENTES (*adormecidos, exigentes y discrecionales*)
- 2 ATRIBUTOS: stakeholders EXPECTANTES (*perigosos, dominantes y dependientes*)
- 3 ATRIBUTOS: stakeholders DEFINITIVOS

#### 4.1. Definición de las variables *poder*, *legitimidad*, *urgencia*, y escalas de clasificación

Seguidamente presentamos las definiciones de partida y definimos las variables que irán a operacionalizar el modelo.

**Poder.** Trata de la existencia o de la posibilidad de obtención por un actor social - o alguna de las partes en el juego social, para usar la nomenclatura de Matus (1993) - de recursos coercitivos (fuerza física, armas), recursos utilitarios (tecnología, dinero, conocimiento, logística, materias primas) y recursos simbólicos (prestigio, estima, carisma) para imponer su voluntad sobre otro(s) en una relación (juego social). Esta definición fue adaptada de Mitchell, quien se basó en el concepto de Etzioni (1964).

Cada recurso de poder debe ser sopesado según el grado de sensibilidad de la organización, que debe reflejar la importancia debida, o la susceptibilidad o la vulnerabilidad en relación con determinados recursos. Organizaciones que dependen de recursos financieros en mayor escala, serán más susceptibles a los actores que poseen estos recursos. Organizaciones cuya imagen pública sea altamente sensible estarán más atentas a la opinión de actores que detentan un gran prestigio social. Por otra parte, el alto poder coercitivo del Estado no es amenazador si una organización cumple con las leyes.

El grado de poder de los actores puede ser clasificado según una escala de disponibilidad del recurso, que evalúa los recursos de poder detentados por los actores. Este grado es un índice: la sensibilidad multiplicada por la disponibilidad.

**Legitimidad.** Es la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social (persona, organización, marca, símbolo, etc.) son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones. Es evidente que este concepto de legítimo como socialmente deseable, nacido de Suchman (1995), implica el reconocimiento de que los actores sociales no siempre tienen claramente definido lo que es deseable en ciertas circunstancias.

La legitimidad puede ser medida según la atribución de un grado de deseabilidad de las acciones del actor, tanto para la organización (nivel de legitimidad microsociales) como para la sociedad como un todo (legitimidad macrosociales).

Imaginemos un actor cuyas acciones son ampliamente reconocidas como deseables para la organización y para la sociedad: una organización no gubernamental, en calidad de cliente o de comunidad. Por otra parte, un cliente que utiliza armamentos en una guerra puede ser deseable para la organización que los produce, pero puede no serlo para la sociedad. Un proveedor que poluciona el medio ambiente puede no ser deseable para la organización ni para la sociedad.

**Urgencia.** Consiste en el clamor por una atención inmediata en función de diferentes grados de: a) sensibilidad temporal de no aceptación del atraso; y b) criticidad, equivalente a la importancia del clamor, teniendo en vista la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición.

La urgencia es ciertamente el factor que confiere mayor dinámica a esta metodología. Todo el análisis aquí expuesto estará ocurriendo en determinado contexto de acuerdo con un momento específico en el tiempo. Eventuales cambios de contexto a lo largo del tiempo probablemente exigirán la reconfiguración de los análisis.

La escala de evaluación de la urgencia considera así la sensibilidad temporal, definida como la aceptación o no del atraso, y la criticidad, referida en relación con la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición.

La urgencia se manifiesta, por ejemplo, en el interés de los ciudadanos, en tanto clientes de una organización gubernamental, de que ésta produzca la mayor cantidad posible de recaudación, toda vez que hay carencias sociales urgentes que necesitan ser suplidas de inmediato, sin la cual tendría lugar un gran perjuicio en términos de bienestar (mortalidad, ignorancia, desamparo, etc.)

#### **4.2. Definición de los tipos**

La combinación de los tres atributos en diferentes composiciones lleva a siete tipos de *stakeholders*, que se pueden agrupar en las siguientes categorías:

##### **Stakeholders LATENTES:**

\* Adormecidos: poder sin legitimidad ni urgencia. El poder coercitivo del Estado, mucho dinero o la influencia de los medios, pueden no servir en absoluto si quienes detentan estos recursos no tienen urgencia y si su interés no es legítimo. Lo esencial para estos *stakeholders* es la posibilidad de que adquieran un segundo atributo (legitimidad o urgencia).

\* Exigentes: la urgencia, sin poder ni legitimidad, hace que estos *stakeholders* sólo sean barullentos e incómodos

\* Discrecionales: con legitimidad, pero sin urgencia y sin poder. La atención a esta categoría de *stakeholder* depende del reconocimiento discrecional de la organización, lo que normalmente se da sobre bases filantrópicas.

#### ***Stakeholders* EXPECTANTES:**

\* Peligrosos: urgencia y poder sin legitimidad. Existe, en este caso, espacio para el uso de la coerción por parte de esta categoría de *stakeholder*, bajo la forma de adquisiciones hostiles, sabotaje, huelga, terrorismo, etc.

\* Dominantes: son *stakeholders* con poder y legitimidad, que forman parte de la coalición dominante (Cyert & March, 1963) en la organización. Por lo tanto, sus intereses y expectativas marcan una diferencia para la organización.

\* Dependientes: urgencia y legitimidad sin poder hacen a esta categoría de *stakeholders* dependientes del poder de otros *stakeholders*, de adentro o de afuera de la organización, de modo de asegurar que sus intereses sean atendidos o no marginados.

#### ***Stakeholders* DEFINITIVOS:**

\* Poseen los tres atributos: son *stakeholders* expectantes cuyos intereses, al incorporar el atributo que les faltaba, pasan a ser prioritarios sobre los demás.

### **5. Operacionalizando el modelo**

Seguidamente se describen las etapas para la identificación y calificación de *stakeholders*, utilizando los conceptos propuestos por Mitchell, Agle & Wood. Presentamos la metodología en forma de itinerario, con indicación de los instrumentos para la recopilación de datos y los comentarios pertinentes.

#### **5.1. Listado de *stakeholders* potenciales (primarios y secundarios)**

Los formuladores reseñan los actores (personas, grupos claramente definidos o entidades identificables) internos y externos que pueden, de alguna manera, influenciar o ser influenciados por los objetivos de la organización. Se puede adoptar una metodología de *brainstorming* para formar una masa inicial de datos para su posterior evaluación. Principales categorías de actores: a) *stakeholders* primarios (clientes, propietarios/accionistas, funcionarios, proveedores, gerentes); b) otros *stakeholders* (comunidad, medios, gobierno, instituciones académicas, organismos internacionales, competidores, liderazgos internos, comunidad científica, sindicatos, partidos, parlamentarios, jueces, etc.).

#### **5.2. Identificación de expectativas e intereses de *stakeholders* potenciales**

Para cada *stakeholder* potencial, los formuladores encaran acciones de dos tipos: a) sondear la existencia de los atributos (en qué grado están presentes, en qué forma, extensión e intensidad); y b) sondear cuál es la demanda, el interés, la expectativa, con respecto a la organización.

La identificación y el sondeo de *stakeholders* potenciales debe efectuarse, mediante una metodología específica de investigación cualitativa, en instrumentos de recolección de datos (habitualmente entrevistas y cuestionarios dirigidos), que permitan a los formuladores la recopilación en forma de planillas, como se explica a continuación.

A este respecto, se debe considerar que tales sondeos pueden elevar los costos y dilatar los cronogramas al punto de que pudieran llegar a inviabilizar económicamente el proceso. Una solución

sería trabajar con un pequeño grupo, una muestra conformada a semejanza del universo de actores que interactúan con la organización, en forma análoga a la metodología del *focus group*. Lo fundamental es que la identificación de las expectativas e intereses de los potenciales *stakeholders* no quede limitada a los sentimientos o a la intuición de los formuladores.

### 5.3. Midiendo el poder

Evaluación por parte de los formuladores del grado de poder en función de la sensibilidad y disponibilidad de recursos de poder (coercitivos, utilitarios y simbólicos) por cada actor identificado, según la tabla siguiente:

**Tabla 1 - Matriz de poder**

	Recursos de poder							Grados de Poder
	Medios coercitivos		Medios utilitarios (recursos)				Medios simbólicos	
	Fuerza física *	Armas *	Materiales y físicos *	Financieros *	Logísticos *	Tecnológicos e Intelectuales *	Reconocimiento y estima	
Grado de sensibilidad de los recursos →								
Actor 1 Grado de disponibilidad Grado de poder								
Actor 2 Grado de disponibilidad Grado de poder								
Actor n Grado de disponibilidad Grado de poder								

\* Fuerza física = capacidad de generar o actuar con violencia para obligar o retener.

\* Armas = capacidad de generar destrucción física.

\* Medios materiales y físicos = materia prima, equipamientos e instalaciones.

\* Financieros = crédito, valorización de activos.

\* Logísticos =localización, distribución, flujo de productos e insumos.

\* Tecnológicos & intelectuales = conocimiento, marcas, patentes.

Atribuya valores de 0 a 3 para el Grado de Sensibilidad a los diversos recursos, anotando 0 en caso de que no haya ninguna sensibilidad con respecto al recurso (insensible) y 3 para una sensibilidad extrema (recurso crítico). El grado de sensibilidad, por estar relacionado exclusivamente con el recurso, será el mismo para todos los actores.

Atribuya valores de 0 a 3 para el Grado de Disponibilidad de los actores en relación con los recursos, asignando 0 en el caso en que el actor no posea el recurso en cuestión, y 3 cuando lo posee en una magnitud máxima de influencia.

Llene la línea Grado de Poder del Actor multiplicando el Grado de Sensibilidad al Recurso por el Grado de Disponibilidad del Actor para el mismo recurso.

Para calcular el Grado de Poder total de los actores, multiplique el Grado de Poder del Actor calculado anteriormente para los diversos recursos. Obviamente, el número final será bastante grande y

de poca utilidad práctica en términos de comparación. Esto habrá de corregirse más adelante por la normalización.

Un actor tendrá mayor grado de poder en la medida en que detente más recursos de poder y, al mismo tiempo, que tales recursos sean críticos en relación con las necesidades/vulnerabilidades de la organización.

#### 5.4. Midiendo la *legitimidad*

Evaluación del grado de legitimidad en función de qué tan deseables y apropiadas son las acciones de cada actor identificado, en dos perspectivas: para la organización y para la sociedad, según la tabla siguiente:

**Tabla 2 - Matriz de legitimidad**

Grado de deseabilidad de los actores	Niveles de deseabilidad		Grado de Legitimidad Total
	Para la organización	Para la sociedad	
Actor 1			
Actor 2			
Actor n...			

Atribuya valores de 0 a 3 para el Grado de Deseabilidad de las acciones de los actores para con la organización (legitimidad micro-social). La puntuación 0 significa que las acciones del actor son percibidas como indeseables y la 3 como altamente deseables y legítimas por el conjunto de integrantes de la organización.

Atribuya valores de 0 a 3 para el Grado de Deseabilidad de las acciones de los actores para con la sociedad (legitimidad macro-social). La puntuación 0 significa que las acciones del actor son percibidas como indeseables y la 3 como altamente deseables y legítimas por la sociedad.

El Grado de Deseabilidad Total de los actores se calcula mediante la multiplicación de los niveles de deseabilidad atribuidos al actor frente a la organización y frente a la sociedad.

Esta metodología considera la necesidad de ponderación y cruce del grado de aceptabilidad/deseabilidad de la acción de los actores en ambas perspectivas: organizacional y social. Existe una ponderación en este cruce, que traduce la idea de que la legitimidad para la organización debe *tener sentido* en el contexto de la legitimidad social. Así, la influencia o la demanda de un actor será tanto más legítima para la organización, cuanto más legítimas sean sus acciones para con la sociedad.

#### 5.5. Midiendo la *urgencia*

Evaluación del clamor por la atención inmediata de cada actor identificado en relación con sus expectativas y demandas, según la tabla siguiente:

**Tabla 3 - Matriz de urgencia**

Grado de urgencia de los actores	Criterios de urgencia		Grado de Urgencia Total
	Sensibilidad temporal	Criticidad	
Actor 1			
Actor 2			
Actor n...			

Atribuya valores de 0 a 3 para el Grado de Urgencia de los actores. Con relación a la sensibilidad

temporal, asigne una puntuación 0 para la baja sensibilidad (aceptación total de la demora) y 3 para alta sensibilidad (no aceptación del atraso). Para la criticidad, marque 0 para señalar factores no críticos (no implican pérdidas) y 3 para factores altamente críticos (implican pérdidas).

El Grado de Urgencia Total de los actores se calcula por la multiplicación de los niveles de sensibilidad temporal y criticidad percibidos.

Según los criterios definidos, un actor tendrá tanto más el atributo de urgencia cuanto más críticas y más sensibles temporalmente sean sus demandas.

### 5.6. Identificación de *stakeholders*

La identificación de *stakeholders* se ve posibilitada por la generación del índice de preponderancia en función de los grados de poder, legitimidad y urgencia medidos por las matrices presentadas, de acuerdo con la tabla siguiente:

**Tabla 4 - Matriz de consolidación - índice de preponderancia**

Actores	Grado de Poder		Grado de Legitimidad		Grado de Urgencia		Total (A) x (B) x (C)	Índice de preponderancia
	Total	Normalizado (A)	Total	Normalizado (B)	Total	Normalizado (C)		
Actor 1								
Actor 2								
Actor 3								
Actor n								
Total								
Número de actores								
Promedio								

Para el cálculo del valor normalizado, totalice el grado de poder de los actores, el número de actores y halle la media del grado de poder. El valor normalizado del atributo para el actor estará dado por el valor atribuido (grado de poder del actor) dividido por la media. La normalización dará como resultado un número que, en caso de ser mayor que 1, indicará que el grado de poder de ese actor está por encima de la media, mientras que para valores menores que 1, su grado de poder está por debajo de la media.

El valor normalizado para los demás atributos (grado de legitimidad y grado de urgencia) sigue los mismos pasos. La normalización permitirá comparar la importancia relativa de los diversos atributos por el hecho de llevarlos a una misma base de comparación <sup>6</sup>.

Los mismos pasos deberán ser aplicados para el cálculo del índice de preponderancia, que en realidad será una normalización del total de los diversos atributos.

### 6. Consideraciones sobre el modelo propuesto e implicaciones para su aplicación

La cuantificación de datos cualitativos suscita siempre un cuestionamiento sobre los resultados obtenidos, y este caso no constituye una excepción. El intento de atribuir una puntuación y ordenar los *stakeholders* no puede ser considerado en forma absoluta. Así, si un determinado actor recibe un índice de preponderancia menor que 1, lo que significa que está por debajo de la media, eso no significa que se descarte su importancia. Significa simplemente que está por debajo de la media. Cabe a los formuladores establecer puntos de corte, en caso de que perciban la necesidad de hacerlo. La principal ventaja que presenta el modelo es que permite visualizar aquellos actores que tienen mayor o menor importancia y dentro de qué dimensiones, toda vez que el proceso de normalización torna comparables esas dimensiones.

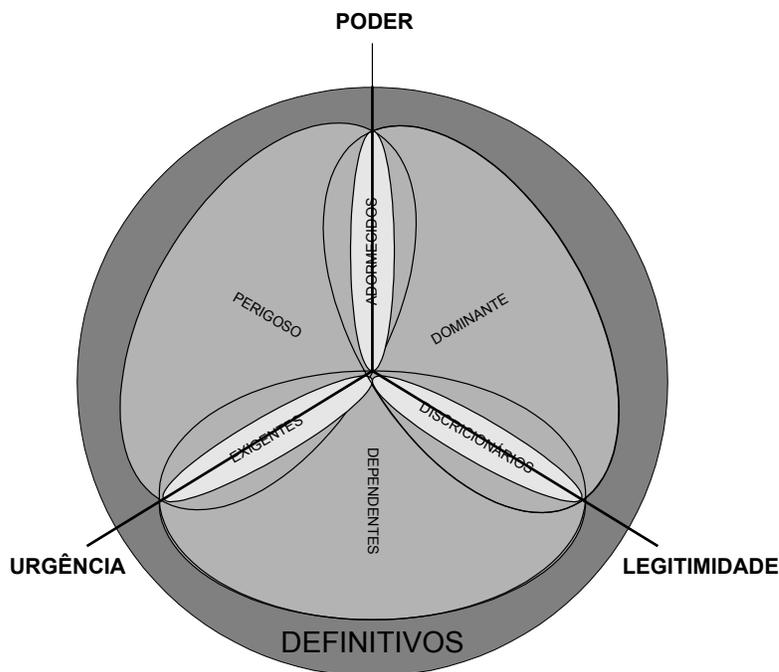
La fundamentación conceptual propuesta en el trabajo de Mitchell, Agle & Wood (1997), junto con una metodología que permita clasificar la importancia de los actores en relación con los diversos atributos, puede estimular nuevas aplicaciones de la teoría de los *stakeholders* en el contexto de las organizaciones. En términos generales, las discusiones sobre *stakeholders* se detienen en los aspectos conceptuales, arrojando pocas posibilidades de aplicación práctica.

El punto relevante para la elaboración del indicador propuesto se encuentra en la posibilidad de medir (valorizar) la existencia de los tres atributos, sea en el grado que sea, considerando, para la elaboración del índice de predominio, que:

- \* no puede ser la sumatoria de la puntuación individual de los actores, porque la proporción de atributos entre diferentes actores es diferente;
- \* no puede ser la sumatoria de los atributos, porque la puntuación de un atributo no debe contar para otro, no debiéndose, por lo tanto, valorizar excesivamente uno o dos atributos, aun cuando arrojen valores altos;
- \* deben valorizarse principalmente los que tienen los tres atributos, aun con valores bajos.

Otra manera de categorizar y encuadrar los actores según los tipos de *stakeholders* identificados, es a través de una representación gráfica como la que se sugiere en la Figura 3

**Figura 3 - Categorización de *stakeholders* con base en una escala gráfica**



Los ejes Poder, Legitimidad y Urgencia pueden tener escalas gráficas que permitan la localización de puntos referentes a los valores para cada actor o para todos los actores. Los valores de las escalas gráficas deben establecer un punto mínimo (arbitrario o un porcentaje de la mayor puntuación) a partir del cual el atributo podría ser contado/considerado.

No obstante, es más correcto considerar una gradación entre las puntuaciones, de modo de evitar un “punto de ruptura” entre una categoría y otra. Se espera que con la aplicación de esta metodología en estudios de caso sea posible estimar este denominado punto de ruptura. No es posible, sin embargo, afirmar en este momento cuándo un actor pasa de una categoría predominante a otra.

El gran impacto esperado con la aplicación de esta metodología de identificación de *stakeholders*

es el incremento cualitativo del proceso de discusión y pensamiento estratégicos. Se espera que esta metodología pueda ofrecer una base sistemática de análisis estratégico (que, evidentemente, no es incompatible con muchas otras), comprometida con la sustentabilidad organizacional.

Desarrollos futuros de aplicación de esta metodología deberían incluir modelos que permitiesen una mayor sensibilidad para la identificación de las expectativas de los *stakeholders*, incluso como parte de sistemas inteligentes de monitoreo estratégico. En el área del *marketing*, los diversos procesos de segmentación del mercado, según variables geográficas, demográficas, psicográficas o comportamentales, pueden suministrar insumos y tecnologías para este desarrollo. Aun cuando estos modelos se focalicen en el interés de los clientes con miras a la asignación de productos y servicios de una empresa, su utilidad puede ser transpuesta para agrupar (*clusters*) los *stakeholders* y conocer mejor sus expectativas.

La aplicación de la metodología que proponemos también puede permitir una evaluación (interna o externa) del desempeño organizacional (*corporate social performance*), tomado en sentido amplio y relacionado con los actores directamente implicados en el proceso de generación de resultados organizacionales (deseables o no). El desempeño organizacional es, sin duda, uno de los campos más fértiles para ser explorado en estudios organizacionales, toda vez que la dinámica y el poder en torno a las organizaciones contemporáneas y a partir de las mismas, trae posibilidades inéditas de generación de resultados económicos, sociales y humanos a escala individual, grupal y global.

## Notas

<sup>1</sup> El término *Corporate Governance* ha sido con mucha frecuencia traducido como *gestión de gobierno corporativa* (*governança corporativa*). Una traducción más cuidadosa sugeriría la expresión *gestión empresarial*. En efecto, este concepto ha sido utilizado para hacer referencia a los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre accionistas y gerentes. En este trabajo, su interpretación (en la traducción *gestión organizacional*) trasciende el universo de las empresas de mercado, siendo utilizado *latu senso* para designar los arreglos necesarios para la gestión de una organización, sea pública, privada o comunitaria.

<sup>2</sup> Desde enfoques que equiparan el cliente al consumidor, que paga por el bien o el servicio, hasta enfoques que equiparan el cliente a prácticamente cualquier actor beneficiario de cualquier acción organizacional. En el presente trabajo, consideramos como cliente al beneficiario directo o indirecto de los **productos** de una organización.

<sup>3</sup> El término fue tomado en préstamo de Pamela S. Tolbert y Lynne G. Zucker (1998) para designar una línea de investigación caracterizada por análisis cuantitativos de las covariaciones entre los elementos de la estructura organizacional formal y por explicaciones esencialmente económicas de estas covariaciones. "Se consideraba que la estructura formal reflejaba los esfuerzos racionales de los decisores en el sentido de maximizar la eficiencia al asegurarse la coordinación y el control de las actividades de trabajo. Así, el descubrimiento de una relación positiva entre tamaño y complejidad se explicaba en términos de la necesidad y de la capacidad de las organizaciones mayores para especializarse, buscando un aumento de la eficiencia; la relación entre complejidad y tamaño del componente administrativo en términos del aumento de la necesidad de supervisión para lidiar con problemas de coordinación derivados de la especialización, y así sucesivamente (...) La investigación organizacional desplazó su foco desde fines de los años 60, para incluir consideraciones sobre los efectos de las fuerzas ambientales en la determinación de la estructura, pero el marco explicativo básico funcionalista/económico se mantuvo en la mayoría de los trabajos." (p. 201).

<sup>4</sup> La metodología del *balanced scorecard*, por ejemplo, privilegia claramente los aspectos **financiero** (resultado financiero esperado por el *stakeholder* accionista) y **cliente**, en detrimento de otros. El *balanced scorecard* también se basa en una definición apriorística de la misión, fundada en la libre percepción, aislada, de los definidores. Por su parte, la *planificación estratégica situacional* (PES) da a

los actores externos un tratamiento adecuado, sólo en tanto éstos se configuran como parte de problemas que afectan los resultados organizacionales, no considerando, por lo tanto, *stakeholders* potenciales.

<sup>5</sup> La definición de misión organizacional basada en las expectativas e intereses de los *stakeholders* puede no llevar necesariamente a una exposición detallada en términos de objetivos organizacionales. Morgan (1996) viene proponiendo un modelo de planificación a partir de las bases de la cibernética, que, contrariamente a lo que pregonan los modelos tradicionales de planificación, afirma que al establecerse un objetivo, estamos limitando la posibilidad de que la organización aproveche nuevas oportunidades, debido al estrechamiento del foco de visión. Al establecer delimitaciones para la actuación organizacional (a través de los *stakeholders*) señalando aquello que no se quiere, se da libertad para la búsqueda de las mejores oportunidades.

<sup>6</sup> Para evitar que un eventual valor 0 (cero) distorsione el resultado de los cálculos y, consecuentemente del análisis, en el caso de las multiplicaciones horizontales ese valor deberá ser sustituido por 1 (uno). Nótese que esto ocurriría sólo en cálculos horizontales, cualesquiera sean, de Grado de Poder, o Grado de Legitimidad Total o Grado de Urgencia Total. En la práctica, se puede afirmar que la escala queda reducida a sólo 3 posibilidades, 1, 2 o 3, y que los valores 0 y 1 quedan iguales en las dimensiones Legitimidad y Urgencia, lo que de hecho ocurre. Entretanto, la baja incidencia de valores 0 atribuidos a *stakeholders*, dentro de esas dimensiones, hará que el 0 sea utilizado principalmente para destacar una debilidad de uno de los actores en análisis.

### **Referencias Bibliográficas**

- BOWIE, N. 1988. The moral obligation of multinational corporations. In: Luper-Foy (ed.), Problems of international justice: 97-113. Westview Press.
- BURNS, T. & STALKER, G. M. 1961. The management of innovation. Tavistock.
- CLARKSON, M. B. 1995. A stakeholder framework for analysing and evaluating corporate social performance. Academy of Management Review 20:92-117.
- COLLINS, J. & PORRAS, J. 1996. Building your Company's Vision. Harvard Business Review, septiembre-octubre.
- DONALDSON, T. & PRESTON L. E., 1995. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. Academy of Management Review 20:65-92.
- ETZIONI, A. 1964. Modern organizations. Prentice Hall.
- HILL, C.W.L. & JONES, T.M. 1992. Stakeholder-agency theory. Journal of Management Studies, 29(2):131-154.
- MATUS, C. 1993. Política, planejamento e governo. IPEA.
- MITCHELL, R., AGLE, B. & WOOD, D. 1997. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. Academy of Management Review, 22:853-886.
- MORGAN, G. 1996. Images of organization. 2<sup>nd</sup>. Ed. Sage.
- NÄSI, J. 1995. Understanding stakeholder thinking. LSR-Julkaisut Oy.
- SAVAGE, G.T., NIX, T.H., WHITEHEAD, C.J. & BLAIR, J.D. 1991. Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. Academy of Management Executive, 5:61-75.
- SELZNICK, P. 1996. Institutionalism "old" and "new". Administrative Science Quarterly, 41:270-7.
- SUCHMAN, M.C. 1995. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. Academy of Management Review, 20:571-610.
- THOMPSON, J. K., WARTICK, S.L. & SMITH, H.L. 1991. Integrating corporate social performance and stakeholder management: implications for a research agenda in small business. Research in Corporate Social Performance and Policy, 12:207-230.

- TOLBERT, P. S. & LYNNE G. Zucker 1998. A Institucionalização da teoria institucional. In: Clegg, S., Hardy, C. & Nordy, W. Handbook de Estudos Organizacionais. Atlas, pp. 196-219.
- WOOD, T. 1996. Mudança organizacional. Atlas.
- WOODWARD, J. 1965. Industrial organization: theory and practice. Oxford University Press.
- ZUCKER, P. et al. 1997. The institutionalization of institutional theory. In: The handbook of organization theory. Academy of Management.

## **El Estado como poder y el derecho regulador de su actuación, hoy; algunas de las transformaciones en curso**

**Luciano Parejo Alfonso**

### **I. Introducción**

Vivimos un momento histórico sumamente interesante, aunque contradictorio y presidido por la incertidumbre. Esta se debe, sin duda, al cambio, complejidad y rapidez del presente (aunque cambios los ha habido siempre, lo característico de nuestra época es la entronización del cambio y la transformación y la velocidad de éstos). Tales circunstancias hacen del momento un período de transición, en el que la nueva situación hacia la que se va, el nuevo sistema a alumbrar, está aún fraguándose y resulta más que difícil vislumbrar y prefigurar los principios y las coordenadas sobre los que éste va a quedar definitivamente asentado.

Entre las transformaciones que vienen afectando al Estado destaca, por de pronto, la mundialización de la economía -fruto del triunfo del modelo de economía de mercado, asociado al sistema político democrático-, que pone en cuestión aquél como referencia última o soberana y, por tanto, como marco y mecanismo de la configuración social.

Dos son las consecuencias más importantes, sólo aparentemente contradictorias, que de este fenómeno se derivan: de un lado, la búsqueda de estructuras de poder público más amplias que las del Estado nacional, es decir, la tendencia a la integración supranacional no sólo económica, sino también política, cual luce en la evolución que, en el continente americano, se manifiesta especialmente en el Mercosur, el Pacto Andino y el Tratado de Libre Comercio del Atlántico Norte, y, en el continente europeo, conduce de las Comunidades Europeas a la Unión Europea; y, de otro lado y como reacción de contrario signo, pero complementaria y no cuestionadora del anterior movimiento, el replanteamiento de la organización interna en sentido diversificador de las instancias de poder, tanto mediante el repliegue hacia o, en su caso, la revalorización de estructuras más inmediatas al individuo, más idóneas para satisfacer los requerimientos renovados de identificación, pertenencia y participación efectiva en los asuntos públicos, como también, y simultáneamente, la constitución de espacios decisionales específicos e independientes de la lógica general del sistema político (especialmente, en este caso, para excluirlos de la lógica propia del sistema político democrático).

Estos dos procesos, que en algún caso llegan a confluir (como pone de manifiesto, muy especialmente y en la Unión Europea, el sistema de bancos centrales presidido por el europeo), afectan decisivamente al Estado nacional. Este, sin perjuicio de continuar siendo la pieza básica de la estructura total del poder público y del ordenamiento jurídico (en cuanto retiene aún la soberanía constituyente), pasa a estar construido sobre el principio de la soberanía constituida compartida, por distribución de esta soberanía entre todos los elementos de la más amplia estructura total aludida; distribución cumplida tanto mediante una cierta cesión hacia arriba y el exterior (a las instituciones supranacionales), como gracias a una reasignación hacia abajo y el interior (a las instituciones territoriales e independientes).

Con independencia de su estructura, sin embargo, lo estatal se ve afectado por la contradicción antes aludida y derivada de un doble y simultáneo sentimiento. De un lado, el de satisfacción y plenitud históricas, fundado en la consecución de un grado de desarrollo económico-social y cultural y, por tanto, de riqueza y calidad de vida, así como de perfeccionamiento de la convivencia política, sin parangón en la historia. Pero, de otro lado, un sentimiento de insatisfacción, desasosiego e inseguridad, obediente al paulatino resquebrajamiento del modelo de desarrollo y progreso, especialmente visible en el afloramiento de sus límites y en la dificultad que padece para resolver de forma satisfactoria los problemas de integración social que él mismo suscita. También está clara la incapacidad del sistema para encarar con

---

(\*) 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.

éxito complejas y nuevas cuestiones (básicamente, la amenaza al equilibrio medioambiental y el dominio de los interrogantes fundamentales que arroja el progreso científico y tecnológico), y es un hecho la crisis de confianza en el Estado en cuanto a su capacidad de dirección y control de los procesos económico-sociales, y de resolución satisfactoria de los problemas de la convivencia política.

Esta aparente paradoja encuentra explicación, quizá, en el éxito mismo del modelo económico-social y político que progresivamente se afianza y generaliza tras la segunda guerra mundial y que se cifra en la economía mixta de mercado y el Estado democrático y social de Derecho. Ese éxito genera nuevas condiciones socioeconómicas, que, ante la emergencia de problemas insólitos y de gran complejidad, socavan la creencia en el desarrollo lineal y continuado y ponen de manifiesto límites claros a la paralela expansión de la función configuradora y redistribuidora del Estado, sostenida por dicho desarrollo (crisis del Estado fiscal y, por tanto, redistribuidor y prestacional).

Tales problemas acaban por desbordar el marco que hizo posible aquel éxito. En términos que tan bien ha explicado M. García Pelayo, el Estado, encerrado aún en los esquemas establecidos y sujeto a la inercia de su propia evolución desde el Estado liberal al social, se revela incapaz para absorber la creciente complejidad de su ambiente, de reaccionar con prontitud a las nuevas exigencias planteadas por las transformaciones sociales y los requerimientos derivados de las mismas para la dirección y el control de la sociedad.

El actual modelo de Estado por excelencia, el democrático y social de Derecho (en el sentido de Estado basado en la voluntad popular, regido por el Derecho y comprometido con y responsable de las condiciones reales de vida en colectividad, con independencia de la extensión, el alcance y la intensidad de su intervención), puede decirse, pues, que está en cuestión, sufre una crisis, en cuyo análisis pormenorizado no puede entrarse por razones obvias. Existe hoy, en todo, caso una puesta en duda de la configuración y papel establecidos del Estado y, por tanto, una demanda de transformación de éste en un contexto de convivencia y pugna entre ideas y tendencias contrapuestas o, al menos, diferentes, con la consecuencia de una notable desorientación tanto sobre los medios como sobre los fines.

El debate intenso a que está sometido, así, el Estado democrático y social de Derecho padece inevitablemente de las limitaciones que le marcan su propia historia y el contexto concreto en cada caso. Lo más característico de ese debate no es la perspectiva que lo domina: el cuestionamiento del Estado en la forma resultante de su evolución desde el fin de la segunda guerra mundial; pues, aparte la que afecta a la democrática, el desarrollo de la dimensión social ha estado siempre acompañado, desde sus orígenes, de severa crítica, habiéndose producido, por ello, más bien a golpe de medidas de reforma determinadas por problemas, situaciones y coyunturas concretas. Es más bien la unilateralidad: la concentración del horizonte de la discusión, del arsenal argumental y de las propuestas consiguientes en el orden social, con marginación del orden económico, que pretende incuestionabilidad. Y el efecto principal y determinante es una incertidumbre -que domina todas las dimensiones del Estado: política, social y económica- que la era del post-socialismo real, lejos de despejar, ha acentuado, al dejar al descubierto las debilidades del ahora único sistema para dar respuesta a los enormes desafíos del presente y del futuro. En ausencia de fines claros, se explica, así, la pérdida de autoridad del esquema de reparto de riesgos y responsabilidades trabajosamente conquistado (entre Estado y ciudadano y entre empresario y trabajador); la revalorización de los medios conocidos y el aferramiento a la certidumbre que éstos proporcionan (en la política económica: equilibrio presupuestario y austeridad en el gasto público y política monetaria férrea); y la gestión de coyuntura, el *management* consistente en el *meddling through*.

No es extraño, en estas circunstancias, el auge, la moda del paradigma de la economía privada. Es la reacción lógica de todo sistema, biológico o cultural, ante las necesidades de adaptación por alteración de las condiciones ambientales; reacción que tiene que ir en la línea de la diversificación de las respuestas, lo que en términos políticos y económico-sociales significa pluralismo, es decir, descentralización y diversificación y, en definitiva, libre competencia como criterio máximo. Corre paralela aquí la evolución, en la ciencia económica, con el abandono de la economía política y el paso de la microeconomía a una

macroeconomía sólo aparentemente aséptica.

El error consiste sólo en la absolutización o la sublimación ideologizada del fenómeno: en sistemas sociales complejos como los actuales, la existencia de lo colectivo o social, así como de lo estatal o público y la interpenetración y la complementariedad de lo colectivo y lo individual, de lo público y lo privado son evidentes, necesarias y podría decirse que irreversibles. Ni siquiera en el momento del auge de la economía liberal se ha dejado de reconocer la existencia necesaria de «funciones públicas» (J.S. Mill, a mediados del S. XIX; retomada luego primero por A. Marshall -con su doctrina de la satisfacción máxima- y luego por A.C. Pigou -con el concepto de economía del bienestar-). De ahí la corriente de pensamiento actual que pretende recuperar el valor de la moral social y la comunidad como elementos de articulación de una convivencia equilibrada y piezas clave para la armonización de las esferas del individuo y el Estado (A. Etzioni, 1996).

Por ello es de lamentar que las condiciones, únicas por equiparables a las experimentales de laboratorio, que viene ofreciendo -en Europa y Rusia- el trasplante al "Este", en bloque y por sustitución, del sistema democrático y social articulado sobre la economía de mercado, estén siendo desaprovechadas para el análisis y la reflexión que urgentemente se precisan. Y ello, a pesar de que la evolución del trasplante hasta hoy: 1) demuestra la doble incapacidad a) del modelo económico para inducir, por sí solo, el crecimiento y el bienestar y b) del modelo político para afrontar y resolver los problemas sociales, y 2) viene suministrando datos -a través de esa demostración- sobre deficiencias del sistema imputables no tanto a las circunstancias y características de los países beneficiarios del trasplante, como al sistema mismo (B. Wehner, 1993).

La pregunta es, entonces, si la perspectiva y el marco del debate sobre el Estado y su reforma no son inadecuados e insuficientes, precisamente por impedir o, al menos, dificultar la identificación de los verdaderos problemas y, consecuentemente, el encuentro de las soluciones correctas. La clave está en la ya apuntada concentración -desde una perspectiva esencialmente económica- en el orden social, siendo así que 1) la razón de ser y el objeto del Estado es la generación del orden global armonizador de la dualidad inherente a los fines sociales y económicos, y 2) el orden económico tiene un claro contenido social (fija el marco condicional del orden de este tipo), aunque es incapaz de erigirse por sí solo en fuente de normas sociales. Pues ambos órdenes, aunque dotados de fines propios, están imbricados: el económico sirve al abastecimiento con bienes, garantizando la funcionalidad más eficiente posible de la libre competencia; el social, por contra, ha de realizar la paz, seguridad y justicia sociales de todos, garantizando el respeto por aquél (y la mejora) de las condiciones sociales mínimas, impuestas por el criterio de la humanidad. Quiere decirse que el orden social, en tanto que parte integrante -a mismo título y jerarquía que el económico- del orden global, en modo alguno puede presentarse como «corsé» del económico. La adaptación de los fines y el funcionamiento del Estado implica, pues, los dos órdenes. Puede calificarse por ello de error el planteamiento actual de la cuestión en términos exclusivos de «cambio del Estado social», sin inclusión también del «cambio del Estado económico» (W. Schönig y R. L'Hoest, 1996). A la adaptación del Estado implicado en el destino de la sociedad, que está actualmente en curso, es indispensable, pues, un planteamiento omnicompreensivo, que permita identificar correctamente los problemas.

## **II. El Estado en cuanto estructura y organización del poder público**

La crisis de lo estatal no afecta tanto a su existencia misma, cuanto a su forma histórica concreta. La desacreditación que sufre actualmente esta forma es una más de las expresiones que adopta el carácter mismo de nuestra época, cuya dificultad de comprensión conduce al ya tópico cambio constante de valores en una suerte de movimiento pendular desde las ilusiones colectivas positivas a las negativas y viceversa.

### **1. La perspectiva de las estructuras nacionales establecidas: un diagnóstico de la situación y un**

### **ensayo de respuesta desde la teoría**

Desde el punto de vista organizativo, el diagnóstico quizás más completo y desinhibido de los problemas que padece el Estado sea el que -en el contexto de la afirmación y justificación de la necesidad de una nueva y completa teoría de éste y de la sociedad- realiza B. Wehner (1992, 1995).

Los desafíos principales que identifica como productores de riesgos ciertos de catástrofe son: la destrucción del medio ambiente, la superpoblación, el endeudamiento estatal, la inflación y la desigual distribución del bienestar. Se trata de problemas cuya entidad, más que poner a prueba, desbordan la capacidad misma del sistema político establecido, al que, de otro lado, la ciencia económica actual -refractaria a la interdisciplinarietàad- no suministra las herramientas de análisis y tratamiento adecuadas. Pues los lastres históricos y la labilidad, complejidad y opacidad del funcionamiento de la democracia actual tienen como efectos la sobrecarga en los políticos y los ciudadanos, el recurso a la posposición de las cuestiones o el escapismo frente a ellas y la imperceptibilidad de las cargas a largo plazo. En todo caso, las causas de los apuntados riesgos de catástrofe social no son abordables desde y en el proceso democrático establecido, cuya lógica desplaza de su horizonte los asuntos que demandan decisiones estructurales y de largo plazo o difíciles de reducir a la técnica del compromiso que le es propia.

Igualmente desinhibidas e imaginativas y, por ello, sugerentes y dignas de análisis y discusión son las propuestas del mismo autor para la superación de esta situación en la escala tradicional estatal; propuestas que se sitúan de modo consecuente en el sistema político, en cuanto catalizador de los órdenes económico y social, y arrancan de la afirmación de la ineficiencia sobrevinida de la forma estatal tradicional, que obliga al proceso político único de contenido general o universal (de base y ámbito "nacionales" territorial y poblacionalmente acotados).

En lo que aquí interesa, la idea central es simple: la distinción en la política de dos niveles -básico o de principio y ordinario o de gestión- y el desacoplamiento de las tareas propias de la política, calificables como de ordenación o definición del marco de reglas definitorio del orden global respecto de las tareas integrantes de la política de los asuntos ordinarios, a resolver de acuerdo con y en el seno de dicho orden. De la extracción de las primeras del proceso democrático general o común, se espera la generación de un espacio de debate y decisión democráticos de nuevo cuño, más adecuado a las características de los asuntos de su competencia específica; asuntos que no serían otros que los que están en el origen de los riesgos de catástrofe antes apuntados. La bondad de esta reforma consistiría, así, en la superación de la incapacidad actual de tratamiento eficaz de las causas generadoras de los apuntados riesgos. Pues el origen y la alimentación de éstos no radica tanto en las decisiones mismas que el funcionamiento democrático actual produce, cuanto más bien en el hecho de que la práctica política casi está condenada a huir sistemáticamente de cualesquiera orientaciones de principio con validez en el largo plazo.

Un segundo paso posible, planteado como deseable, sería el de la ulterior fragmentación del nuevo espacio político en tantos ámbitos de contenido diferenciado cuantos problemas básicos plantea la definición del marco del orden económico-social (prácticamente coincidentes con los riesgos repetidamente aludidos). De él cabe esperar una sensible reducción de la complejidad y opacidad del proceso político democrático tradicional, así como un incremento de las posibilidades de opción y participación efectivas de los ciudadanos.

Las dos medidas de reforma expuestas, aunque revolucionarias, se inscriben, como ya nos consta, en una tendencia organizativa de nuestro tiempo -la de la autonomización e independización de la ordenación de enteros sectores de la realidad social- y se limitan, pues, a llevar ésta a sus últimas consecuencias: al núcleo mismo del espacio político. De aceptarse, se pasaría de una democracia unidimensional a una democracia bi o pluridimensional, es decir, con pluralidad de instancias, en la que junto a las organizaciones tradicionales y de competencia ahora general-residual (básicamente Parlamento/s y Gobierno/s) operarían las nuevas y especializadas en las cuestiones básicas del orden social. La nueva democracia podría ser, además, de geometría variable, en el sentido de que admitiría una configuración territorial y, por tanto, una base poblacional distinta para las diferentes nuevas instancias (lo que situaría el

problema de las fronteras y de los nacionalismos en un nuevo contexto), con lo que abriría nuevas perspectivas también para los procesos de integración supranacional. En todo caso, la organización de las instancias especializadas, además de directamente democrática, respondería a la naturaleza de los asuntos de su competencia.

La constitución de una suerte de "Consejo Constitucional" para todo lo ligado con las normas constitucionales, combinada con el abandono de la cláusula de "perpetuidad" del orden constitucional -tradicional desde la Revolución francesa- en favor de una cláusula de "apertura a la periódica revisión", tendría los siguientes efectos:

- Separación del debate político sobre las cuestiones constitucionales del proceso político democrático ordinario, permitiendo que el primero se desarrolle sin los condicionamientos propios del segundo.
- Incremento de la capacidad del sistema político de tratamiento y resolución de problemas estructurales y de largo plazo (como los determinantes de riesgos de catástrofe, ya apuntados); adaptación al cambio; y configuración efectiva del orden social y económico.
- Conservación, no obstante, de la eficacia de la norma constitucional como marco supremo del orden social y económico y factor de estabilidad de éste.

La instauración de una instancia constitucional de este tipo abriría efectivamente nuevas perspectivas de solución jurídica -vía vinculación constitucional de los poderes constituidos- al problema del endeudamiento crónico estatal, en la medida en que éste representa una de las preocupaciones centrales de este tiempo y tiene, así, relevancia constitucional, como demuestra la evolución en este punto tanto en Estados Unidos a partir de la llamada "revolución conservadora" de 1994 -con acuerdo entre los poderes presidencial y parlamentario de consecución del equilibrio presupuestario dentro de la primera década del próximo Siglo-, como en la Unión Europea a partir de Maastricht y la fijación de los objetivos de unión monetaria y convergencia económica.

En cualquier caso, el tratamiento del endeudamiento podría tener su asiento propio en un paralelo "Consejo de Política Fiscal" (vinculado a un "Parlamento" específico en la materia), competente para y responsable del endeudamiento y la vigilancia del no desbordamiento de los gastos del sector público de los límites impuestos por la "capacidad de carga" a largo plazo del producto social. Esta instancia se completaría con un "Consejo de Política Monetaria" para la salvaguarda de la estabilidad del valor del dinero y, en su caso, un "Consejo de Coyuntura" para el apoyo de la política monetaria con medidas complementarias en función de la coyuntura económica (siempre ligados a los correspondientes Parlamentos especializados).

Sobre la base de la experiencia positiva suministrada por la fórmula de los bancos centrales (especialmente el alemán, modelo de la fórmula europea en proceso de implantación), la idea es que de este complejo institucional de nuevo cuño puede esperarse un diagnóstico y un tratamiento adecuados y eficaces de los problemas básicos que tienen planteados los sistemas económicos estatales actuales; problemas para los que, como demuestra la historia, la democracia tradicional conocida se encuentra mal pertrechada.

Por eso mismo, la misma idea alimenta la propuesta de extensión de la fórmula a los asuntos del medio ambiente (Parlamento y Consejo medioambientales) y la población (Parlamento y Consejo de asuntos poblacionales) como alternativa necesaria para la conjuración del peligro cierto de actualización de los riesgos de catástrofe que amenazan la democracia.

## **2. La perspectiva supranacional: el ejemplo de la integración europea y su repercusión sobre los Estados miembros, a la luz del principio de subsidiariedad**

Las exigencias de transformación del Estado están induciendo ya cambios concretos en la realidad. Estos son especialmente visibles en los procesos de integración supranacional en curso, que en sí mismos representan un esfuerzo notable de adaptación, tanto más cuanto que las nuevas estructuras que tales procesos van alumbrando comienzan a generar nuevos principios de organización y funcionamiento de

gran trascendencia. La construcción de la Unión Europea constituye a este respecto, por sus características y el grado avanzado de su desarrollo, un buen banco de pruebas para el análisis del fenómeno.

Alcanzado, en efecto, un cierto estadio de madurez de dicho proceso de integración supranacional y justo en el momento en el que éste daba ya decididamente el salto a la dimensión propiamente política, un nuevo principio «estrella», el de la subsidiariedad, ha pasado en él al primer plano, casi a erigirse en el presupuesto y la garantía de su continuación. Ello obedece sin duda a que introduce en la organización de la estructura territorial de poderes públicos en formación, la que se percibe como una clave específica de idoneidad.

Tras su introducción por el Tratado de Maastricht en el TCE del artículo 3B, el Tratado de Amsterdam, firmado en 1997 y aún pendiente de ratificación, dedica al principio un Protocolo anexo (el número 7, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad), una declaración de todas las partes en la Conferencia Intergubernamental y una declaración de Alemania, Austria y Bélgica (de la que dichas partes tomaron nota).

## **2.1. El contenido y alcance de la subsidiariedad: sus repercusiones en las estructuras del poder en el plano supranacional**

El Protocolo destaca, por de pronto, los fundamentos mismos del principio, que no son otros que los siguientes:

- a) El acercamiento de las decisiones de los poderes públicos a los ciudadanos (procurando la «ubicación» de la competencia para su adopción en los órganos más inmediatos a éstos).
- b) El aseguramiento de la transparencia y la democracia.

Y las notas más destacables de la regulación que de la subsidiariedad-proporcionalidad en él se hace son las dos siguientes:

1ª. Su establecimiento desde la perspectiva no tanto estática de la competencia (el poder para la toma de decisiones y, por lo tanto, como estructura de «poderes» definidos), cuanto dinámica del ejercicio de la competencia (el poder en cuanto proceso de toma de decisiones y, consecuentemente, organización pública compleja en funcionamiento para la dirección de procesos sociales).

El protocolo se preocupa de precisar, en efecto y en tal sentido, que los principios que contempla no afectan:

- Ni a la regla de que la Unión Europea puede y debe dotarse de los medios necesarios para alcanzar sus propios objetivos y para llevar a cabo sus políticas;
- Ni a la regla de no puesta en tela de juicio de las competencias atribuidas a la CE (incluida la competencia parcial para la definición de la propia competencia: art. 235 TCE), tal como dichas competencias han sido y sean interpretadas por el Tribunal de Justicia.

2ª. La subsidiariedad y la proporcionalidad son dos principios distintos, siendo el primero, desde luego -y como el segundo-, un principio general del Derecho comunitario.

Así lo han puesto de relieve, por demás, dos recientes pronunciamientos del Tribunal de Justicia: las Sentencias de 12 de Noviembre de 1996 y 13 de Mayo de 1997. En las conclusiones del Abogado General, Sr. Philippe Léger, en el asunto resuelto por la primera de ellas se afirma que los referidos principios son diferentes y operan de forma lógicamente sucesiva: la función específica del de subsidiariedad consiste en condicionar la posibilidad y puesta en marcha de la acción misma comunitaria, mientras que la del de proporcionalidad no es otra que la de delimitar el alcance de la acción ya emprendida. Y en las conclusiones formuladas por el mismo Abogado General en el asunto decidido por la segunda de las Sentencias citadas se dice rotundamente que la subsidiariedad es un principio general del Derecho Comunitario.

Por tanto, se está -en el caso de la subsidiariedad- ante un principio general del orden de distribución territorial de competencias y de funcionamiento del sistema de poder público comunitario-europeo (para la interpretación, la aplicación y el desarrollo de las asignaciones o atribuciones de competencias y también, y

sobre todo, del ejercicio de éstas). En ese orden, asume el papel de regla que resume la filosofía de la organización y el funcionamiento del aludido sistema en su dimensión de complejo policéntrico generador de decisiones, que no en la de ordenamiento jurídico establecido. Introduce en él la necesaria flexibilidad y, por tanto, capacidad de adaptación de las soluciones concretas decisionales-competenciales.

Así lo confirma la regla de no afección por el binomio subsidiariedad-proporcionalidad de la relación entre los Derechos u ordenamientos comunitario y estatales.

El propio principio de subsidiariedad resulta ser un concepto dinámico, interpretable y aplicable en función de las circunstancias concretas y de los objetivos comunitarios. De ahí que, según tales circunstancias y objetivos, pueda conducir a resultados sólo aparentemente contrapuestos: a la ampliación de la intervención comunitaria, como a la reducción e, incluso, negación de ésta.

Aquí es donde luce la verdadera trascendencia del principio, pues éste incide necesariamente en la distribución normativa previa (estática) de las competencias, poniendo de relieve la imposibilidad de un deslinde acabado y total entre plano estático o normativo previo y el dinámico o propio del ejercicio de cada competencia en cada tiempo y circunstancia.

El Protocolo núm. 7 de los anexos al Tratado de Amsterdam dice (como tenía establecido ya el artículo 3B TCE) que la operatividad del criterio que representa la subsidiariedad se circunscribe al campo donde las instituciones comunitarias carezcan, según el Derecho originario, de competencia exclusiva.

Pero la más reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha puesto de relieve (aquí puede establecerse un claro paralelismo con las competencias que en el orden constitucional interno español se califican formal e inútilmente de «exclusivas») que la exclusividad de la competencia no es una característica unívoca (en sentido de otorgar al poder correspondiente la cualidad de pleno en el doble plano material y funcional):

a) Las conclusiones del Abogado General, asumidas implícitamente por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de Mayo de 1997, argumentan que tampoco en las competencias no configuradas como exclusivas (así en el caso de la de mera coordinación) juegan sin más la subsidiariedad y sus exigencias, pues en realidad se trata de competencias que son «exclusivas» en el ámbito de decisión que reconocen, otorgan y reservan. De ello deducen que la propia índole de la competencia (en el caso la coordinación) excusa (minimiza) la necesidad de justificación-motivación de la acción comunitaria, pues la intervención pública postulada por el título competencial sólo puede ser justamente comunitaria y no estatal.

b) Y en las conclusiones que previamente había sostenido en el asunto resuelto por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de Noviembre de 1996, el Abogado General afirmó que las competencias claramente compartidas (en las que a las instituciones comunitarias corresponde asegurar un mínimo común; cual sucede en el caso del art. 118 A: salud y seguridad laborales) deben verse y manejarse -por separado- como competencias propias (de suerte que el mínimo comunitario europeo no es, pues, idéntico a mínimo común denominador, a la armonización por el rasero más bajo; es más bien el resultado de un estándar comunitario propio, a partir del cual existe libertad en los Estados para establecer una normativa propia más exigente; de lo que se sigue que el concepto de mínimo funge como línea divisoria de dos espacios competencial-decisionales diferenciados y propios respectivamente de las instancias comunitaria y estatal). La Sentencia del Tribunal, acogiendo el argumento, da por supuesta la competencia comunitario-europea, porque la formulación del título competencial presupone una actuación comunitaria y determina así la innecesidad de una justificación especial de la acción comunitaria.

La regulación de la subsidiariedad pone, pues, de relieve la relatividad -por su carácter reductor y simplificador de la compleja realidad y de las tareas que ésta demanda- del deslinde normativo competencial, poniendo sobre la mesa su imbricación con la vertiente dinámica, en la que se hace preciso un específico «manejo» del orden competencial a la vista y en función de las circunstancias y de los objetivos-fines a alcanzar (de ahí justamente la ambigüedad de la supletoriedad: reforzamiento y debilitación, al mismo tiempo, de la instancia comunitario-europea). Las precisiones relativas a la no afección de las competencias atribuidas como exclusivas y la no puesta en cuestión de la esfera

competencial comunitario-europea, deben entenderse, pues, en el sentido de que el principio no altera, por sí mismo, la delimitación-separación normativa de las competencias, es decir, las atribuciones que de éstas hace el Derecho originario comunitario, por cuanto despliega su eficacia en el plano de la interpretación-aplicación de éste y esa eficacia consiste en una flexibilización del esquema de distribución competencial, dirigida a hacer capaz al «sistema supranacional» en cuanto «sistema de toma de decisiones», de adaptarse adecuadamente -dada la inevitabilidad de la concurrencia, la imbricación y el entrecruzamiento de las competencias- a las necesidades sociales reales de acuerdo siempre con los objetivos y fines últimos perseguidos.

En consecuencia, puede decirse que el principio de subsidiariedad:

1. Supone una apreciable dilución de la certeza de la delimitación normativa *ex ante* o *a priori* de las esferas de actuación pública.

La esfera de actuación no está dada sin más desde la suma de los correspondientes títulos competenciales, reduciéndose las cuestiones suscitadas por el ejercicio de las competencias a las tradicionales que suscita toda operación de interpretación jurídica. Antes, al contrario, en el momento dinámico de la actuación del poder público, resurge de cada vez (en función, se insiste, de las circunstancias-contexto y de los objetivos-fines) la cuestión misma de la distribución territorial del poder de decisión-acción, haciendo necesaria la recreación constante y concreta del «federalismo». El principio supone, así, una «desconstitucionalización» parcial de la distribución territorial del poder o, por mejor decir, impone la concepción y la aplicación de dicha distribución también como un proceso continuado y escalonado de «decisiones sobre la capacidad para la toma de decisiones».

En esta nueva constelación es discernible, no obstante, un doble círculo: el de la competencia exclusiva, definitoria del que cabría calificar como núcleo esencial de la función desempeñada por la instancia correspondiente (aquí la CE) en el sistema territorial total del poder, y el de las restantes competencias, expresivas sólo de poderes de actuación contingentes y, por tanto, susceptibles de actualizarse o no según las circunstancias y los objetivos.

2. Implica, por ello, el principio de subsidiariedad, la reducción al mínimo de la esfera competencial calificable como «exclusiva», en el sentido de propia, en la que los títulos competenciales otorgan soporte suficiente a la actuación, haciendo innecesaria en principio una especial y añadida justificación. La reducción deriva de la exigencia de una interpretación estricta de los correspondientes títulos competenciales expresos y específicos, por relación a su efectiva vinculación a la posición y la función de la instancia-poder correspondiente en la estructura total de poderes (desde la idea de la institucionalización por éstos de los correspondientes círculos de intereses colectivos).

Se comprende, pues, que con ocasión del establecimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comentada, se haya considerado posible la reducción de la exigencia de motivación y justificación de la acción en este núcleo competencial de interpretación estricta.

3. El principio tiene como consecuencia, así, que en lo demás, es decir, en lo que cabría calificar como «halo» de la esfera competencial definida normativamente, rige -en principio, y en correspondencia con la incertidumbre propia del contexto social- la indefinición, es decir, la incertidumbre sobre i) el "quién" en cada caso concreto de la intervención (decisión-acción) y ii) el alcance de ésta. De lo que se sigue la ya expuesta necesidad de la recreación continuada y concreta del orden distribuidor-repartidor de las competencias, así como la dependencia de la legitimidad de cualquier ejercicio competencial de la suficiente y adecuada motivación-justificación (calificable, así, de cuasiconstituyente). Y ello en función de las circunstancias concurrentes y de los objetivos normativamente asignados (con lo que se consigue una mayor idoneidad-capacidad de respuesta del sistema al entorno complejo y cambiante).

Se entiende así que, paralelamente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia enfatice la necesidad del incremento decisivo y progresivo de la exigencia de motivación-justificación de la intervención, es decir, de las decisiones y acciones comunitario-europeas.

La corrección de la interpretación así expuesta de la subsidiariedad, se acredita justamente por la

doble precisión por el Protocolo de:

- La obligada concurrencia, para la legitimidad del ejercicio de la competencia (al menos la no atribuida con el carácter de exclusiva), de la subsidiariedad en sus dos dimensiones, es decir, la que opera sobre la decisión acerca de la pertinencia de la intervención y la que lo hace sobre el alcance de la intervención, una vez afirmada la procedencia de ésta. Este requerimiento se expresa en las siguientes reglas: i) en el caso debe darse cualquiera de las siguientes circunstancias: presencia de aspectos transnacionales; infracción o contradicción con el Tratado o perjuicio para los intereses de los Estados miembros de la inactividad comunitario-europea o de la actividad sólo estatal; y derivación de la actuación comunitario-europea de beneficios de escala o por razón de sus efectos. De ello resulta claramente que la subsidiariedad representa un principio estructural del orden distributivo de competencias, determinante de la preferencia de la intervención de la instancia más básica; y ii) la acción comunitaria debe estar caracterizada, en su contenido, por la simplicidad, la coherencia y la eficacia, y extenderse sólo a lo necesario (a este último respecto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia utiliza la doctrina, de origen alemán, que desagrega la proporcionalidad en el doble paso de la aptitud o idoneidad de la medida para la realización del fin y, en su caso, de su extensión más allá de lo preciso para la efectiva consecución del mismo). De ello resulta sin duda que la subsidiariedad tiene por finalidad la preservación del pluralismo territorial en la estructura del poder público y del respeto de las instancias inferiores de dicha estructura, incluso y precisamente en la fase de la actuación de las competencias.
- De cualquiera de los dos resultados posibles (afirmativo o negativo) del juicio acerca de la concurrencia de sus presupuestos y requisitos a que obliga el binomio subsidiariedad-proporcionalidad, se siguen igualmente consecuencias.

Supuesta la afirmación de dichos presupuestos y requisitos justificativos de la acción de la instancia territorial superior (en el caso, la comunitario-europea), dicha acción no puede diseñarse ni cumplirse de cualquier manera, sino precisamente dando participación a las instancias inferiores (los Estados miembros) y dejando a éstas un suficiente margen de actuación propia.

En el supuesto contrario -negación de la procedencia de la intervención de la instancia superior-, los Estados miembros quedan obligados a articular su acción con respeto al Tratado y al resto del ordenamiento comunitario, es decir, a actuar con lealtad institucional.

Desde este punto de vista, la subsidiariedad se ofrece como la clave misma de la forma de articulación y funcionamiento de una estructura de poder público descentralizada.

En conclusión: con todas las reservas que se quiera, el principio de subsidiariedad posee una enorme potencialidad para proporcionar al orden comunitario-europeo de distribución territorial de competencias, la flexibilidad precisa para asegurar la capacidad de adaptación del sistema de poder público en su conjunto a un entorno social complejo, incierto, y en evolución y cambio acelerados. Su carácter «bidireccional» es, desde este punto de vista, una virtud y no un defecto.

Pero el desarrollo de esa potencialidad presupone juridicidad y control judicial. En este terreno queda aún mucho camino por recorrer, como demuestran las dos recientes Sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1996 y 13 de mayo de 1997 que se han venido comentando; Sentencias en las que es manifiesto: i) el empleo aún de un criterio generoso a la hora del control tanto del cumplimiento de la exigencia de motivación, como de la suficiencia de la motivación efectuada, si bien al mismo tiempo se hace ya presente la conciencia de la necesidad de hacer más estricto aquel criterio (es decir, la tendencia hacia el avance en el control del cumplimiento efectivo de la subsidiariedad); y b) la reserva en la interpretación del alcance del control judicial en los casos de cierta complejidad (que son los ordinarios y decisivos), de suerte que sólo se afirma claramente la posibilidad de un control por error manifiesto, desviación de poder o extralimitación sobre el margen lícito de apreciación) y se niega correlativamente cualquier posibilidad de sustitución de las apreciaciones de la institución comunitario-europea correspondiente por las propias del Tribunal; aspecto éste, en el que, por tanto, todavía es posible un enorme desarrollo de la función judicial, al que la regulación establecida por el Protocolo anexo al Tratado

de Amsterdam -aún no explotada por razones obvias- proporciona un buen soporte.

En último término, la esencia y la importancia del principio radican en una cierta subjetivización de las relaciones entre las instancias territoriales del poder público (sobre la base del reconocimiento de la entidad que les corresponde a las colectividades por ellas institucionalizadas). La cuestión de la distribución territorial del poder no es, así, objetiva, resolviéndose en un arreglo específico en el contexto de las relaciones complejas entre las instancias institucionalizadoras, colectividades o grupos sociales territoriales. De ahí la necesidad de la motivación y de la participación y, sobre ella y además, la restricción derivada de la proporcionalidad. En definitiva, la intervención habilitada conforme al binomio subsidiariedad-proporcionalidad experimenta una construcción paralela a la del poder público sobre el ciudadano, sólo que referida a la de la instancia supranacional respecto de los Estados miembros, es decir, sobre los grupos sociales nacionales integrados.

## **2.2. La subsidiariedad y el reparto de las competencias «ejecutivas» en el sistema comunitario-europeo**

La configuración del principio de subsidiariedad así resumida es decisiva para la proyección de éste en el orden constitucional interno de los Estados miembros, con las correspondientes consecuencias en su organización y funcionamiento internos.

A lo dicho se añade el hecho que la subsidiariedad opera en el plano propio de las decisiones legislativas (formales), pero no en el de la ejecución. Así resulta de la declaración de las partes en la Conferencia Intergubernamental relativa al Protocolo sobre el principio; declaración conforme a la cual son los Estados los que, en principio, deben continuar siendo los que ejecutan (adoptan, pues, las decisiones administrativo-ejecutivas), con arreglo a sus disposiciones constitucionales propias, el ordenamiento comunitario-europeo, sin perjuicio de las competencias de supervisión y control de la instancia supranacional y, desde luego, de las específicas de ejecución atribuidas a la misma en los artículos 145 y 146 TCE.

El principio no actúa, pues, en la fase ejecutiva del ciclo de gestión de los asuntos públicos, sencillamente porque la situación pretendida por la subsidiariedad ya está plenamente garantizada por el sistema mismo de ejecución indirecta de las decisiones comunitario-europeas. Este, pues, no sólo no niega la subsidiariedad, sino que produce un reparto territorial del poder que va incluso más allá de lo pretendido por ésta.

## **2.3. La proyección del principio de subsidiariedad en las instancias estatales**

De las consideraciones hasta aquí desarrolladas, se desprende la importancia de la proyección o, en su caso, traslación del principio de subsidiariedad al orden organizativo-competencial interno de los Estados miembros; importancia sobre todo para el desarrollo efectivo de las potencialidades de las instancias territoriales internas y, en particular, la básica local, fundamental para la revitalización del sistema democrático. Pues de tal proyección o traslación se seguiría:

- a) La clarificación y flexibilización del orden de distribución territorial interna del poder y, por tanto, del funcionamiento de los sistemas estatales, con mejora sensible de la dimensión democrática de éstos gracias al específico equilibrio de su pluralismo territorial.
- b) La garantía no sólo de ese equilibrio del sistema, con preservación del papel de las instancias territoriales inferiores (especialmente, como queda dicho, de la básica local), sino también -lo que no es menos importante- del espacio decisional que a éstas debe corresponder en todo caso, mediante la exigencia en último término del recurso por las superiores a las opciones decisionales menos restrictivas al respecto (con la consecuencia de una mejora también del sistema estatal en cuanto ordenamiento complejo).

Ocurre que, conforme al Protocolo regulador de la subsidiariedad, ésta sólo es aplicable a las competencias comunitarias, es decir, únicamente juega en el contexto de la relación-distribución de poder

entre las instituciones comunitario-europeas y los Estados miembros.

Es significativa, no obstante, la declaración formulada por Alemania Federal, Austria y Bélgica (de la que tomó nota la Conferencia Intergubernamental) en el sentido de que la acción comunitaria, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo interesa a los Estados miembros, sino también a las entidades en que internamente se desagregan, en la medida en que éstas disponen asimismo de potestad legislativa (la cual se ve afectada directamente por las decisiones normativas comunitario-europeas y, por tanto, por las decisiones sobre la toma o no de tales decisiones).

La posición de estos Estados miembros merece ser compartida, por las siguientes razones:

1ª. La subsidiariedad es un principio general del Derecho comunitario (originario). Por tanto, su radio de acción se extiende (por el doble efecto de la primacía y el efecto directo de dicho Derecho) a los ordenamientos de los Estados. De ahí la importancia del no entendimiento del principio como una regla competencial en sentido estricto y convencional.

Téngase en cuenta, en efecto, que el principio está al servicio de los valores de la democracia, el acercamiento del poder a los ciudadanos y del derecho de éstos a la participación en los asuntos públicos. Y que supone, además, un reconocimiento de los grupos sociales territoriales que subyacen a las instancias territoriales correspondientes y de la entidad de sus esferas de intereses.

Es evidente que la integración supranacional no enerva el carácter fundante y estructurante de las correspondientes normas constitucionales respecto de los respectivos sistemas y ordenamientos estatales. Pero ello no impide que dichas normas, es decir, los órdenes que éstas determinan, puedan y deban interpretarse y aplicarse en los términos que mejor aseguren su coherencia con el superior comunitario-europeo y, por tanto y en el caso que nos ocupa, en los que en mayor medida favorezcan el principio de subsidiariedad.

En otro caso habría que aceptar una solución de continuidad, una cesura en la estructura total del poder público que hoy forma la Unión Europea, cuando no una verdadera y doble contradicción interna en ella: la derivada de una evidente disparidad de los criterios de reparto de poder en el bloque Instituciones comunitarias-Estados miembros, de un lado, y en el formado por las instituciones centrales y las instancias territoriales interiores de los distintos Estados, de otro lado; y la resultante de la admisión de una economía y lógica diversas en ambos bloques, no obstante su pertenencia a un mismo sistema, sujeto a un mismo proceso de integración, que -inspirado justamente por el principio de subsidiariedad- avanza claramente desde la dimensión económica hacia la política.

2ª. El argumento anterior encuentra un refuerzo considerable en el doble hecho de la incorporación de las estructuras estatales internas (instancias estatales-regionales-autonómicas y locales) a las supranacionales y su funcionamiento, y del desbordamiento por la lógica de los procesos decisionales y de acción en el sistema comunitario-europeo total de la secuencia lineal instituciones comunitarias-instituciones generales o centrales de los Estados miembros-entidades o instancias internas de éstos. Justamente este es el fundamento, incontestable, de la declaración conjunta de Alemania, Austria y Bélgica.

Debe tenerse en cuenta que la cesión de soberanía (para su ejercicio en común en el seno de las instituciones comunitarias) en que descansa la integración supranacional, comprende la doble circunstancia expuesta, por lo que nada impide que un principio organizativo sentado desde el «ejercicio común» de la soberanía «cedida» incida en la soberanía aún íntegramente «retenida» por los Estados miembros.

3ª. La remisión al orden constitucional interno (que se hace en la declaración comentada) así lo confirma. Pues, no puede entenderse sólo, ni principalmente, como respeto al orden constituido por la soberanía correspondiente, sino también necesariamente como suposición de la continuación de la misma lógica propia del orden supranacional en el seno de aquél, en virtud de la sintonía presupuesta entre ambos.

En la medida en que en el plano «infralegal» del ciclo de la gestión pública el sistema comunitario-europeo va más allá de la subsidiariedad, al descansar en la encomienda de la ejecución de las decisiones, como regla general, a los Estados miembros, es claro que el principio de subsidiariedad -supuesta la continuación de su juego en el interior de éstos- rige el referido ciclo de la gestión pública por entero.

A escala europea (más allá, pues, de la Europa comunitaria), la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (artículos 3.1. y 4.3 y 4) impone el principio de subsidiariedad también para el ámbito de la «administración pública».

Pero en el campo primario de juego del principio, es decir, en el de las decisiones adoptadas en forma de Ley, la cuestión que se plantea es la de la razón por la que la penetración de dicho principio deba detenerse en las instancias territoriales estatales o internas con potestad legislativa formal. La relativización a que están sometidas hoy, en los órdenes constitucionales estatales, la reserva de Ley y los dogmas de la plena capacidad programadora de la actividad «ejecutiva» por la Ley, la consecuente reducción de la «ejecución» a una actividad reducida a «encontrar» la solución ya ínsita en aquélla, con método jurídico objetivable y reproducible (para su control de regularidad) y, por tanto, la radical diferenciación de las fases normativa-legal y la ejecutiva (incluida la reglamentación) del ciclo de gestión pública, hace aparecer tal frontera como discutible, si no arbitraria y, por tanto, injustificada. Más fundada parece la solución de estar al respecto al reparto efectivo del poder de decisión normativa (con rango legal formal o no).

En el supuesto que nada se opone y, por contrario, todo aboga por la continuación de la eficacia del principio de subsidiariedad en los sistemas internos de los Estados miembros de la Unión Europea, en cuanto piezas del sistema más amplio que ésta representa, debe postularse una penetración efectiva de los Derechos de aquéllos por dicho principio, en beneficio cabal de la flexibilización y potenciación de la capacidad de respuesta de las correspondientes estructuras nacionales de poder.

La «continuación» de la acción del principio en el escalón estatal y su penetración en los correspondientes ordenamientos, se vería desde luego favorecida si, por ejemplo, y en la línea de la solución adoptada respecto de los derechos fundamentales (artículo F del Tratado de Maastricht), se incorporara también al acervo comunitario la Carta Europea de Autonomía Local en calidad justamente de concepción europea común de la posición y función del gobierno local (no se escapan las dificultades de tal propósito, pero tampoco la existencia de una pluralidad de fórmulas aptas para su superación).

### **III. El derecho regulador de la actuación estatal**

Las transformaciones que están experimentando las estructuras de poder público y, por tanto, el Estado, repercuten lógicamente sobre el Derecho de éste y, en particular, del Derecho que disciplina la actuación de su principal instrumento para la dirección y la configuración de las condiciones de la vida social: la Administración; repercusión que afecta a su idoneidad y eficacia, determinando la necesidad del replanteamiento y la actualización de sus fundamentos y de sus instituciones y técnicas básicas. Dejando de lado los sistemas de corte anglosajón (que tienden, no obstante, a confluir con los «sistemas de Derecho Administrativo»), dicho Derecho se ha construido históricamente, y continúa basándose aún hoy, en la categoría de la «ejecución» de las normas mediante decisiones imperativas o actos administrativos. Se trata de una categoría construida desde la hipótesis de la predeterminación normativa del resultado de la actividad de ejecución, de suerte que las decisiones adoptadas en el contexto de ésta no hacen otra cosa que actualizar, mediante la aplicación de un método jurídico riguroso, la solución ya contenida anticipadamente en el programa normativo. De esta suerte, el entero proceso de ejecución es «reconstruible» en términos de control, aplicando asimismo un método jurídico, y su resultado, por tanto, plenamente fiscalizable, especialmente en sede judicial.

La institución del acto administrativo se ofrece, así, como central, respondiendo a concretos presupuestos y traduciendo una determinada concepción del Estado y, dentro de él, de la Administración. Siendo indiscutibles su importancia y su carácter insustituible, lo cierto es, sin embargo, que hoy está ya en cuestión su condición de clave general explicativa y organizadora del entero Derecho Administrativo, cabalmente por razón de las transformaciones en curso del Estado y la sociedad. Ni los sujetos de la relación jurídico-administrativa son los que estuvieron en la base de su decantación y teorización, ni dicha relación responde ya siempre al patrón clásico, dotado de un contenido formal uniforme por independiente de la relación o las relaciones jurídicas sustantivas sobre las que incide o se proyecta. Ni la Administración

ejerce siempre sus potestades a través de actos unilaterales, y sí cada vez más «concertados» e, incluso, «consensuales» (por no hablar de los sólo en apariencia unilaterales), ni aquéllos -como muestra la emergencia de los llamados «actos provisionales, preparatorios y parciales»- pueden pretender hoy la textura, funcionalidad y consistencia tradicionales. Más aún, en su terreno propio, la categoría relega a un muy segundo plano la mayor parte de la actividad administrativa, que es real, técnica o material, dificultando su adecuado tratamiento, y filtra la de directa relevancia jurídica situando el umbral de sensibilidad del Derecho Administrativo en la que expresa y formaliza la voluntad, el deseo o el conocimiento de la Administración y, a través de ella, de la que tiene trascendencia preparatoria de ese momento culminante, separando excesivamente aquel Derecho de la realidad viva, sobre la que recae así la condena de «lo fáctico» y cuya continuidad y complejidad se escapa en tanto que vista sólo a través del tamiz reduccionista y formalizador de los momentos fijos y estelares que representan los actos.

La comprensión cabal de la lógica actual del mecanismo administrativo requiere, así, la actualización de nuestra visión de la Administración y, por tanto, también de la dogmática jurídico-administrativa, para su adaptación a las condiciones constitucionales y sociales en las que realmente se desenvuelve, superando la perspectiva que nos imponen los esquemas y categorías elaborados en el tiempo de decantación del Estado de Derecho clásico y aún vigentes; demanda, en definitiva y por decirlo en palabras de W. Brohm (1993), la contemplación de la Administración sólo como uno de los múltiples centros de decisión que, en relación de equilibrio y alimentación recíprocos, componen los sistemas estatales de poder público (el Estado como estructura policéntrica); imagen que no se ajusta a la que constituye el trasfondo explicativo y alimentador del Derecho Administrativo establecido: la de un sujeto singular que cumple una actividad técnico-racional y, por tanto, objetivo-jurídica, de mera ejecución de la legalidad asimismo objetiva (cuya fuente universal es el poder estatal, es decir, la soberanía) y frente a la cual se pueden hacer valer derechos subjetivos de los ciudadanos (cuya fuente última, asimismo universal, es el principio de libertad).

Y ello, entre otras muchas, por las siguientes razones fundamentales: a) el aumento y la diversificación de las tareas estatales ha dinamitado -en el plano administrativo- la, en principio, rígida frontera entre los mundos de las actividades públicas y las privadas; b) el progresivo reajuste del sistema constitucional de gobierno, como consecuencia de la complejización y tecnificación progresivas de la vida social y de la rapidez y la generalidad de los cambios en ésta, en sentido de la potenciación del poder ejecutivo como motor central, ha venido a poner en cuestión instituciones basales de la arquitectura jurídica tradicional de la Administración como instrumento servicial completamente heterónomo, revitalizando -bajo nueva luz- las cuestiones relativas a la tensión política-administración y, por tanto, la relación entre el Gobierno y la Administración, así como a la programación de la actividad y, por ello, al tipo de poder ejercido por dicha Administración; c) las transformaciones en las formas o los tipos de la actividad administrativa, inducidas tanto por la extensión y heterogeneidad de las tareas estatales como por la evolución sufrida por la legislación administrativa reguladora de éstas y programadora de aquella actividad, hace tiempo que han desbordado el modelo de la ejecución de la norma objetiva por acto unilateral de *imperium*, de suerte que puede decirse que se ha pasado en el Derecho Administrativo de esa objetividad a la normalidad de las situaciones, en que no sólo los ciudadanos sino también la Administración aparecen relacionados desde posiciones subjetivas materiales específicas; del predominio de la relación jurídico-administrativa de subordinación a la de colaboración y coordinación; de la relevancia jurídica de determinados momentos, fases o instantes de dicha relación (procedimiento y acto) al reconocimiento de aquélla igualmente al desarrollo o decurso de ésta como tal; y, en fin, y como consecuencia de todo lo anterior, d) la profunda evolución experimentada en sus funciones, economía y lógica operativa, y desde la decantación del sistema dogmático jurídico-administrativo vigente, por el Estado y su Derecho, en una época caracterizada por la incertidumbre, los avances científico-técnicos y el cambio continuo, han incidido significativamente en la posición y función de la Administración, descargando en ésta un decisivo y activo papel de «adaptación» a las circunstancias de las respuestas estatales, con las repercusiones lógicas y de gran calado sobre los criterios organizativos y de actuación -es decir, del Derecho Administrativo- de

que de tal papel se siguen.

### **1. La necesidad de la renovación del Derecho Público en general y del Administrativo en particular; aproximación a las cuestiones que plantea**

Bastan estas breves reflexiones para justificar la necesidad, en paralelo a la que se manifiesta en las transformaciones organizativas del Estado y, en general, del poder público, de una nada despreciable renovación dogmática del Derecho Público en general y del Administrativo, en particular; renovación que se concreta especialmente en el cambio en la concepción de dicho Derecho y su «ejecución» por la Administración en ejercicio de potestades-competencias enteramente vinculadas positivamente, es decir, programadas por aquél.

La concepción vigente reposa, como ha destacado W. Henke (1992), en la separación del Derecho Público del Privado, cumplida en el siglo XIX, que ha permitido y conducido a su desarrollo como Derecho puramente objetivo, formal y público en el sentido de abstracto e impersonal. Hoy se hace preciso devolverle sus elementos subjetivos, materiales y personales, despojando su construcción de todos los componentes de filosofía política adheridos en el decurso histórico y en los que ahora no podemos entrar.

A tal efecto, los elementos básicos de una nueva dogmática deberían ser así:

1. Las relaciones jurídicas, que pasarían a ser la figura central (al igual que sucede ya en el Derecho Privado), pues todas las relaciones reales relevantes son relaciones jurídicas trabadas entre personas físicas y jurídicas (públicas y privadas), en el curso de las cuales se trata de saber lo que es de Derecho o contrario al Derecho.

A la concepción de la existencia de una relación jurídica entre Estado y ciudadano sólo se opone el prejuicio dogmático de que el que actúa como titular de un órgano actualiza una voluntad estatal (en la que queda comprendida la voluntad del ciudadano), que se corrompe si al ciudadano se le reconoce la condición singular de sujeto frente al Estado en el contexto de una singular relación jurídica.

También el Estado (todo él o partes del mismo) tiene personalidad. Por ello toda dogmática debe comenzar con un Derecho de las personas, basada en una teoría de la capacidad jurídica y de obrar, y de la representación (que se esconde y obvia en la teoría del órgano). En vez de eso, la dogmática actual se limita fundamentalmente a describir la organización, lo que más bien es tarea de la ciencia de la Administración.

2. Los derechos subjetivos, en tanto que éstos y sus correspondientes deberes-obligaciones integran el contenido de las relaciones jurídicas.

Un prejuicio jurídico-público actual tiende a ver el derecho subjetivo como personal, privado y ligado al albedrío, con la consecuente esencial remisión al Derecho Privado. Pero jurídicamente, el derecho subjetivo no implica necesariamente albedrío privado, sino que debe entenderse preferentemente -y con carácter más general- como posición de un sujeto de Derecho, sobre cuya base éste puede exigir algo o hacer algo sin ser perturbado. El derecho subjetivo así entendido puede establecerse al servicio del albedrío privado, pero también al de la asunción responsable de tareas en interés de la colectividad, es decir, tanto como pura legitimación como conectado con obligaciones o, lo que es igual, como derecho individual o derecho social o comunitario o facultad del *officium*. Por ello mismo, y en cuanto a su efectividad, puede quedar remitido a la tutela judicial o beneficiarse de la autotutela. Ello significa que sirve para construir la posición en el Derecho tanto de los sujetos públicos como de los privados.

En definitiva, se trata de saber si la categoría clásica y aún operante entendida como señorío (Jellinek), derecho originario a la obediencia (O. Mayer) u omnipotencia formal (Thomas), es decir, el *imperium* propio de la soberanía que se expresa en las potestades administrativas, sólo está limitada por los derechos de libertad y ulteriormente por los procedimientos de toma de decisiones (procedimientos), o si, por contra, no es desde el principio otra cosa que la legitimación de la actuación de órganos, fundada en la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico y regulada en su contenido y ejercicio; legitimación (es decir, derecho) frente a la cual se sitúa el ciudadano desde la «posición fundamental» que -por razón de la

dignidad de la persona- la Constitución le reconoce y pertrechado de sus derechos personales derivados asimismo de esa norma fundamental y el resto del ordenamiento jurídico.

3. La separación del Derecho material y formal, como sucede en Derecho Privado.

Aquí también ha de procederse mirando el ejemplo que facilita el Derecho Privado, en el que se da una clara separación de estructuras: entre las relaciones jurídicas materiales y las formales o procesales, es decir, los negocios jurídicos y las acciones procesales, y, por tanto, entre la obligatoriedad material y la fuerza jurídica.

Por razón de la tradicional prevención en el ámbito público a las posiciones materiales, en el Derecho Administrativo (concretamente en el procedimiento para la toma de decisiones) tal diferenciación no se hace de forma consecuente. En él resulta efectivamente más difícil, porque -a diferencia del Derecho Privado- los planos material y formal no están hoy institucionalmente separados:

- a) La Administración puede decir lo que es Derecho por sí misma en un procedimiento en el que es, simultáneamente, sujeto material o sustantivamente legitimado y sujeto formalmente decisor.
- b) El acto administrativo es, por ello y también simultáneamente, terminación formal del procedimiento y ejercicio material de derechos, es decir, negocio jurídico y «sentencia».
- c) La consistencia jurídica del acto administrativo es, al mismo tiempo, eficacia vinculante y fuerza jurídica, de lo que derivan dificultades en cuanto al régimen de anulación o revocación y de revisión (en el que se confunden igualmente el plano «casacional» y el de rescisión-resolución del negocio jurídico).
- d) La superposición de los planos formal (plazos administrativos de solicitud, reclamación o impugnación) y material (prescripción de derechos).

Urge, pues, una reconsideración y actualización de las que podríamos llamar «pautas» de la actuación del poder público, concretamente del administrativo, a fin de conseguir en éstas una textura que -desde la triple función de orden, control y «optimización» de las condiciones de vida en sociedad que les es propia- les permita la transmisión a aquella actuación de la adecuada combinación de seguridad-estabilidad y flexibilidad-impulso.

En la función de orden, las expresadas pautas cumplen desde siempre un cometido de armonización y equilibrio entre los bienes jurídicos y, en definitiva, el interés general y los intereses particulares. Pero resulta importante tener en cuenta que esa función tiene límites que, no obstante su evidencia, suelen colocarse en segundo plano, cuando no desatenderse (ello puede ejemplificarse en el escaso, por no decir nulo, tratamiento teórico, doctrinal y jurisprudencial de la «tolerancia» de situaciones de incumplimiento como lo que, desde el punto de vista que ahora nos ocupa, puede ser: una forma de actuación frente a una situación específica de incumplimiento, que requiere una respuesta no prevista en la programación normativa de la Administración).

Tales límites se hacen presentes en las situaciones de incumplimiento, relativamente generalizado y desde luego frecuente, de los mandatos y las prohibiciones administrativos y han existido siempre, si bien en la actualidad cobran progresivamente importancia por la mayor dependencia de la función reguladora del Estado (en continua y rápida evolución) del estado de la ciencia y la tecnología. Su causa última radica en la imposibilidad de la completa y total normación anticipada de los supuestos reales, que, si no hace quebrar la función de orden del Derecho, pone de relieve que ésta trata, además de la predeterminación sustantiva de las conductas y situaciones, de la ordenación general de la organización y el procedimiento administrativos y, por tanto, de la programación y aplicación normativa. Para el punto de vista jurídico-administrativo aún vigente (evidentemente influido por el modelo referencial de la «ejecución judicial»; influencia cuya tradición se remonta a O. Mayer), la flexibilización del sistema, necesaria para atender los problemas derivados de los expresados límites -flexibilización que se traduce en el reconocimiento de espacios de propia decisión administrativa-, se ofrece bajo la imagen limitada de pérdida del elemento esencial de programación, es decir, de determinación jurídica heterónoma de la Administración.

Lo cierto es, sin embargo, que esos espacios son los que pueden permitir al sistema estatal una consecución o realización de sus fines, atendida a las características reales de los problemas sociales. Se

trata, en suma, de la apertura a los fenómenos no por obviados menos reales de la actuación administrativa, en régimen no de supra/infraordenación, sino de coordinación, que reviste las formas de gestión organizativa interna, actividad informal, actividad no basada en la imposición y guiada por la «aceptabilidad social» de las soluciones, la negociación de acuerdos y convenios, etc... Esa apertura conduce al reconocimiento del que W. Brohm (1993) y H. Hill (1995) han calificado de Derecho Administrativo «situacional», en el que, junto a la programación clásica, adquiere una posición propia la generada directamente por la Constitución, desde la que el legislador y la misma Administración pueden extraer las pautas pertinentes, actuando en el proceso de concreción del orden constitucional «en mano común» (la expresión es de E. Friesenhahn; 1958), conforme a una lógica de división de tareas que, en todo caso, debe desarrollarse bajo el control judicial (de ahí que el expresado Derecho Administrativo «situacional» no implique pérdida de la función de orden).

Pero las pautas conforme a las que opera la Administración deben permitir a ésta cumplir una verdadera y necesaria función de adecuación e impulso en el proceso, continuamente renovado, de integración social. El despliegue de esta función depende de la receptividad para con realidades insuficiente y defectuosamente percibidas y sistematizadas por la dogmática actual, en particular la ocupación por la técnica finalista -junto a la condicional tradicional- de un lugar propio en la programación legislativa de la actuación administrativa y la flexibilización de dicha programación dirigida a absorber la evolución futura del conocimiento científico-técnico (mediante la remisión al estado en cada momento de éste, las normas experimentales, la modulación en el tiempo de la entrada en vigor de las normas, etc...), con las consecuencias que de todo ello se siguen para el estatuto de la Administración.

Es evidente que la Ley formal sigue ocupando una posición central en el ordenamiento y que, no obstante el proceso de su instrumentalización al servicio de políticas públicas concretas, sigue conservando su pretensión básica de generalidad y permanencia, indispensable para la realización del valor básico de la seguridad jurídica. Pero ello no debe impedir reconocer su incapacidad progresiva para determinar acabadamente las conductas reguladas, con la consiguiente transformación de su función tradicional en el ordenamiento, puestas de manifiesto por la descarga de decisiones en niveles infralegales, articulados incluso bajo la forma de subordenamientos dotados de mayor o menor autonomía. De esta suerte, la inadecuación resultante de la explicación establecida del proceso normativo desde el esquema clásico Ley-Reglamento (en términos organizativos: poder legislativo-poder ejecutivo), tiende a superarse mediante la contemplación de aquel proceso -sobre la base de la necesidad evidente de la adaptación constante de la norma legal a las distintas y evolutivas situaciones- como una secuencia de fases en el tratamiento y resolución de los problemas sociales, en la que a la decisión del legislador formal han de seguir aún otras distintas (la expresión es de R. Schmidt, 1994), así como el reconocimiento a la Administración de «un poder normativo fáctico» (la expresión es de E. Schmidt-Assmann, 1993).

Por tanto, la relación Ley-Administración no debe verse hoy sólo bajo la luz de la posibilidad del control jurídico (judicial), sino también de la encomienda y la comisión de la acción desde un fin, en un marco y con determinados límites, es decir, como pieza esencial de un sistema de «dirección» social de mayor complejidad funcional que la relativa al aseguramiento de la corrección jurídica de todas las decisiones concretas finales.

En el plano de la ejecución de los programas legales, finalmente, no es posible dejar de admitir las consecuencias que se derivan para el funcionamiento y la acción administrativas de las exigencias que han venido imponiéndose a la Administración, básicamente desde el principio de Estado de Derecho (pero también de las transformaciones del Estado y la sociedad y de las relaciones entre ambos a la luz del orden constitucional), y que ya a finales de la década de los cincuenta A. Köttgen (1957) caracterizaba como empobrecimiento del contenido decisorio y pérdida de seguridad propia por sustracción de la conciencia de su valor específico. Esas consecuencias pueden cifrarse en un incremento considerable de la necesidad de consenso, cooperación y aceptación social en la acción administrativa, que provoca el recurso a formas de operar en diverso grado informales (caracterizadas por la dificultad de su reducción anticipada a normas o

reglas) o basadas en el acuerdo de voluntades (que implican el juego en las relaciones jurídico-administrativas del elemento volitivo de la Administración).

## **2. Las transformaciones en curso a la luz del emergente principio de «confianza legítima»**

El cambio de paradigmas que está induciendo una consecuente renovación, luce con especial intensidad en el fenómeno de la cada vez más frecuente apelación a la confianza en la relación Estado-ciudadano. Pues, ésta es claro síntoma de la insuficiencia actual de los principios de seguridad jurídica y legalidad para, desde su tradicional formulación, resolver por sí mismos -desde su tensión recíproca- los problemas a los que se enfrenta, en su necesaria reafirmación continua como tal, el Estado de Derecho. Y es significativo que, también aquí, la integración supranacional juegue un decidido papel catalizador.

La comprensión cabal del fenómeno y su correcto análisis y tratamiento exigen situarlo en el adecuado contexto, que no es otro que el de la alteración del equilibrio entre los valores de «cambio» y «estabilidad», que son inmanentes al Derecho en tanto que orden social. La confianza no representa, pues, novedad, ni como necesidad ni como elemento del edificio jurídico. Antes al contrario, la procura y protección de la confianza están en la base misma del Estado de Derecho decantado a lo largo del siglo XIX en los principios, entre otros, de seguridad jurídica y legalidad, dirigidos a estabilizar el orden jurídico y satisfacer así aquella necesidad. La novedad se sitúa más bien en la adaptación de los términos en los que el Derecho es capaz de generar la indispensable estabilidad, reclamada por la dinámica actual del cambio.

Por más que el paradigma de orden propio del Estado liberal de Derecho no esté en modo alguno superado, sí aparece ya claramente relativizado y precisado de complementación. Así lo reclaman tanto la evolución hacia el Estado social, responsable universal de las condiciones de vida en sociedad, pero disminuido en su papel de referencia última soberana (acusadamente en el ámbito de la economía), como las transformaciones que ha experimentado la sociedad misma, en la que ha dejado de operar ya en lo esencial la creencia en su carácter configurable según un proyecto global basado en el progreso indefinido, es decir, la idea de que -a través del instrumento estatal- lo deseado es hacedero y lo no deseado es soslayable o evitable, con la consecuencia de la entronización del cambio permanente y del riesgo. U. Beck (1986) ha caracterizado por ello la sociedad actual justamente como la sociedad del riesgo. Esto último, a lo que no es ajeno el desarrollo de la ciencia y la tecnología, no puede dejar de repercutir -como ya nos consta- sobre el Estado mismo, al punto de una sensible reducción de su potencial de eficaz intervención y configuración sociales.

Es cierto que el Estado y su Derecho han sido siempre mecanismos de control de riesgos sociales, pero las circunstancias actuales hacen que los sujetos públicos -agentes del orden estatal- deban asumir la corresponsabilidad por la generación de nuevos riesgos, cuya dinámica ha dejado de ser enteramente predecible y, por tanto, controlable, lo que amenaza con socavar la propia legitimación del Estado. Con ello, les está sucediendo al Estado y al Derecho lo mismo que a los avances científicos y técnicos: se aparecen cada vez más bajo faz ambivalente, positiva y negativa a la vez. En suma, la potenciación y la globalización de los riesgos, en un contexto carente de valores y objetivos aceptados y estables, determina una nueva y específica situación de inseguridad por pérdida de la certeza en la disposición del Estado y la sociedad sobre el suficiente y adecuado caudal de capacidad de adaptación y respuesta a las consecuencias de la modernización científico-técnica y económica. Situación de inseguridad derivada de la incapacidad de control, que ha llevado a Hoffmann-Riem (1994) a afirmar la pérdida por la sociedad de su inocencia innovativa.

Se comprende así fácilmente, pues, la transformación radical de los presupuestos sobre los que el edificio del Estado liberal de Derecho generaba «confianza». Presupuestos que no eran otros que la separación de Estado y sociedad y la correlativa entre Derecho Público y Privado, no aspirando el Estado tanto a dirigir efectivamente la sociedad, cuanto a ejercer sobre ella un «ius iurisdictionis»: regulación de aquélla de acuerdo con su «orden» propio y resolución de los conflictos entre sujetos privados de

conformidad con tal orden. El Derecho Público podía construirse así de forma independiente, como el ámbito de articulación de la tensión entre soberanía y libertad gracias a la universalidad de aquélla y los derechos que garantizaban ésta. De ahí la organización diferente del estatuto del ejercicio del «ius politiae» para la persecución del interés general, en el que -al no reconocerse oposición de verdaderos derechos subjetivos sustantivos de los ciudadanos- podían confluír los planos material y formal, separados en el Derecho Privado: el ejercicio del poder público era simultáneamente ejercicio de una habilitación sustantiva y terminación de un procedimiento, negocio jurídico material y acto decisor formal. La Ley podía construirse así como «constitutio» y «ratio scripta», cuyo cambio sólo resultaba justificable a título excepcional, y la relación entre poder público y ciudadano verse sólo desde la óptica de los actos formales del primero.

Hoy el Estado no es instancia absolutamente ajena a la sociedad; está sometido a la dinámica y el movimiento sociales, precisamente por su responsabilización de las condiciones de la vida colectiva y su función, a pesar de todo, de «dirección» de aquella. Y la sociedad y sus sujetos tienen una relación con el Estado distinta, en cuanto basada en lo que la dogmática alemana ha acuñado como «posición fundamental» del ciudadano derivada de la dignidad de la persona y el valor del libre desarrollo de la personalidad; posición que hace aparecer aquella relación bajo una perspectiva material, concretamente la que deriva de la titularidad de derechos subjetivos desde y en la que el ciudadano traba contacto con el Estado.

La rápida evolución de las tareas estatales en una sociedad de riesgo progresivamente compleja y en la que el factor tiempo adquiere cada vez mayor relevancia, ha repercutido obviamente tanto en la estructura estatal de toma de decisiones (desplazamiento del centro de gravedad hacia el complejo organizativo del poder ejecutivo; reequilibrio mediante una revalorización del papel del juez; transformación, en definitiva, hacia un complejo sistema policéntrico de «dirección» social) como en la lógica misma de dichas decisiones. De esta suerte, el Derecho pasa a verse cada vez más bajo la óptica de instrumento para la adaptación al cambio y, por tanto, como medio de la dirección estatal de la sociedad. De ahí la importancia del reequilibrio de los valores de estabilidad y cambio para el mantenimiento de su capacidad para proporcionar a la sociedad regulada de hoy los elementos de seguridad y de flexibilidad de los que simultáneamente está precisada para subsistir como sistema.

El «novum», como ha puesto de relieve W. Henke (1992), radica en la necesidad social no sólo de seguridad y protección jurídicas en el ámbito de las situaciones y del tráfico relativo a los bienes, sino también (e, incluso, con más fuerza) en el de los procesos derivados de la actuación de los diferentes sujetos y para garantizar la confianza, la economía y la efectividad de tales procesos, así como de la eliminación rápida y segura de las perturbaciones que puedan padecer. Con ello: a) las reglas jurídicas se ofrecen primariamente como reglas de conducta; b) la actividad de los sujetos (públicos y privados) como procesos programados, es decir, dirigidos por normas; y c) las diferenciadas determinaciones coactivas tradicionales (penas, sanciones, decisiones administrativas y judiciales, ejecución forzosa de éstas) como medios intercambiables para la eliminación de perturbaciones causadas por conductas indebidas; medios éstos, cuya importancia cede en favor de técnicas no imperativas ni coactivas.

En el orden de las decisiones estatales, las normas, incluidas desde luego las Leyes formales, vienen experimentando las consecuentes transformaciones que no se reducen a su «motorización» y multiplicación o a la pérdida de su generalidad (Leyes medida, Leyes de caso concreto), afectando especialmente su capacidad para ordenar de modo efectivo materias cada vez más complejas y sujetas a la evolución científico-técnica y a su relación con el tiempo, cuya potencia vinculante se incrementa progresivamente: Leyes provisionales, tanto porque contienen soluciones interinas y en las que no queda clara su temporalidad, como porque son dictadas bajo la consideración de su relevo por regulaciones definitivas; Leyes con plazo de vigencia limitado; Leyes que incluyen la previsión de la procedencia de su revisión en determinado plazo; Leyes con impronta temporal, por la limitación que a su vigencia, en principio indefinida, impone su referencia a supuestos de hecho ligados a variables temporales; Leyes de

prolongación de la vigencia de Leyes temporales o con vigencia temporalmente limitada; y, en fin, la cada vez más importante legislación transitoria o intertemporal.

La pretensión de vigencia indefinida, si regla general indiscutida hasta prácticamente ayer, está en trance de ser considerada hoy como excepción. Según ha apuntado H. Schultze Fielitz (1994), la flexibilidad y el establecimiento bajo reserva de revisión se impone a la normación actual como consecuencia de la pérdida de significación de la experiencia para el gobierno del futuro, erosionando los mecanismos tradicionales de producción de «confianza», toda vez que el ciudadano está obligado ya a contar con modificaciones normativas frecuentes en campos sociales especialmente expuestos al cambio, como lo son los del llamado Derecho Administrativo especial: economía, medio ambiente, etc... Y la debilitación de la idea de la ilimitación temporal de la Ley arrastra obviamente la subyacente a ella, a saber, la de la posibilidad de una dirección centralizada del ordenamiento por la Ley formal (capaz de legitimar la configuración de la acción ejecutiva como mera «trasposición» en la praxis de datos legales).

La realidad demuestra día a día la reducción de la Ley a uno más de los mecanismos estatales de dirección social, los cuales van hoy -además- desde los proporcionados directamente por las normas fundamentales, pasando por la multiplicidad de los calificados como «administrativos» (normativos o no, formales o informales, *ad extra* o *ad intra*) y los sociales, hasta el judicial en sentido amplio, convertido ya -a través de los pronunciamientos que sientan doctrina- en elemento directivo de primer orden, así como también -en un sistema presidido por la imbricación del Estado y la sociedad- el propio agente social. En definitiva, esa realidad acredita la enorme complejidad y riqueza que encierra hoy el fenómeno acotado con el concepto tradicional de la ejecución de la Ley, características que le imponen su impronta haciendo irreconocible su resultado a partir sólo de la pretensión directiva misma de la norma legal. Se explica, pues, el intento de captación de tal realidad que pretende cumplir la teoría policéntrica del Estado a que antes ya se ha hecho alusión.

En el orden de la relación del Estado con el ciudadano, lo dicho se traduce en una subjetivización, haciendo emerger -en su diversidad y contenido real- el plano material de las relaciones entabladas entre los diferentes sujetos públicos y privados, y haciendo, por ello, saltar los estrechos límites de su reducción a una relación-tipo de la que sólo resultan ser relevantes determinados momentos, los «fijados» por los actos, las decisiones unilaterales formales de los primeros. En ausencia en las normas (primariamente las de rango legal formal) de las notas de permanencia y plena capacidad directiva de la vida social, la necesidad de confianza ha de satisfacerse por otras vías y en distinto plano, que no puede ser otro que justamente el expresado sobre las relaciones articuladas -desde sus respectivas posiciones y fines- entre los sujetos públicos (todos ellos; la Administración Pública por supuesto, pero también el legislador y el juez) y privados con ocasión del desarrollo de los procesos programados y dirigidos por el Derecho.

En conclusión: la «situación» del principio emergente en su contexto institucional permite reconocer su «pertenencia» al principio superior de la seguridad jurídica y su desarrollo con perfil propio por la relevancia adquirida hoy para la estabilidad, junto al Derecho objetivo, y por las relaciones jurídicas materiales que se establecen entre los concretos sujetos públicos y privados y, por tanto, la conducta entera (que no sólo los actos formales) de estos sujetos en el seno de aquéllas; relevancia ésta que, a su vez, reopera -como factor moderador- sobre el papel del Derecho objetivo como medio de la innovación social, sobre todo en su relación con el tiempo. De ello se sigue la consecuencia, en modo alguno secundaria, de la operatividad del principio de confianza legítima en las dos direcciones de la relación jurídico-pública, sin perjuicio de su especial importancia para el control del poder público (de todo él, incluido el judicial).

Teniendo en cuenta el fin primero y aun primario (mercado común-único, unión monetaria) de la comunidad integradora, hoy inserta en el más vasto proyecto de la Unión Europea, en modo alguno puede sorprender que el principio de confianza legítima sea uno de los elementos centrales del Derecho Administrativo europeo principal, en germen por obra de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Dos son los aspectos de la doctrina de este Tribunal que aquí interesan:

- El juego del principio, en el plano sustantivo, de la relación entre el poder público y el ciudadano o

particular, rompiendo así los estrechos moldes de la percepción de esta relación exclusivamente a través, del lado del poder, de los momentos formalizados de los actos con directa relevancia jurídica (sean o no normas), y, del lado del particular, de las categorías de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos. Lo que importa son las conductas significantes en el decurso de la correspondiente relación y de las que, por ello, quepa extraer consecuencias jurídicas en el plano de los referidos derechos e intereses, precisamente desde la óptica de la confianza legítima: del lado del poder emergen, así, además de los actos no decisorios ni formales (informaciones, recomendaciones, avisos, etc.), no sólo las actuaciones informales (conversaciones, contactos, etc.) y las reales de todo tipo, sino también las omisiones y la no actuación (entendida así, en aparente paradoja, como tipo singular de actuación, significativamente bajo la forma de conductas de tolerancia); y del lado de los sujetos ordinarios, adquieren trascendencia, junto con los intereses de diverso tipo, las expectativas fundadas. Esta circunstancia luce claramente en el juicio que de la doctrina del Tribunal de Luxemburgo hace P. Pescatore (1986), según el cual la cuestión central de aquella doctrina no es otra que la de la existencia de «una base de confianza», la que sólo es constatable - por lo que hace al poder público- en la medida de la asunción por éste de un suficiente compromiso; compromiso que sólo se puede dar, a su vez, en el contexto de una relación contractual o cuasicontractual con el sujeto ordinario.

- La eficacia del principio, por igual, en la doble dirección del poder público (todos y cada uno de los poderes) y del particular o ciudadano, o, mejor aún, en todas las direcciones propias de las correspondientes relaciones jurídico-públicas, incluso cuando en ellas comparecen varios poderes públicos autónomos entre sí, administrativos o no. Esta eficacia luce especialmente en la doctrina jurisprudencial aludida, referida a las complejas relaciones derivadas del control por la instancia comunitario-europea del cumplimiento de las exigencias de su Derecho propio en la actuación de las instancias estatales y, por tanto, en las relaciones trabadas por éstos directamente con los particulares. En este plano, el principio de la confianza legítima se ofrece (negativamente, es decir, a través de la negación de su operatividad y, por tanto, operando cual reverso de un deber positivo de comportamiento de buena fe y leal también por parte de los sujetos ordinarios) como coadyuvante del principio de lealtad institucional para asegurar la funcionalidad del entero sistema comunitario-europeo.

La afirmación del principio en el plano supranacional europeo permite analizar, desde la óptica adoptada, las condiciones y repercusiones de su proyección en y recepción por los Derechos de los Estados miembros, utilizando como referencia el Derecho español, al que tal principio era desconocido.

Por las razones ya expuestas, en este Derecho el asiento constitucional último del principio, a pesar de su autonomía, es sin duda el principio superior de seguridad jurídica y, a través de él y en definitiva, el de Estado de Derecho. Pero encuadramiento constitucional idéntico cabe predicar del principio de buena fe, proclamado en el Código Civil (de aplicación supletoria en cualesquiera otras materias) y recogido por los artículos 3.1 y 106 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, además de manejado por la doctrina científica y la jurisprudencia contencioso-administrativa, la cual ha destacado -tomando pie en la civil- la operatividad en su contenido del valor de la confianza, señalado que conduce a develar el verdadero substrato de las relaciones jurídicas (STS de 28 de Mayo de 1984; R. Ar. 2800) y aclarado -asumiendo una Sentencia que data nada menos que de 23 de Enero de 1976 (R. Ar. 639)- que inspira los actos tanto de la Administración como de los particulares (STS de 31 de Marzo de 1982; R. Ar. 2364).

Dados, pues, los términos de la formalización legislativa de la buena fe, su tratamiento por la dogmática jurídico-administrativa y su manejo por la jurisprudencia pertinente, cabría pensar que el de confianza legítima no vendría a ser en Derecho español sino un nombre nuevo de aquél, así como, en todo caso, una exigencia de desarrollo y actualización internos de su contenido.

La diferenciación entre potestades y derechos subjetivos, tal como es establecida por la dogmática administrativa, no sólo no parece suficiente para otorgar soporte a la autonomía del principio de confianza legítima, sino que opera justamente en el plano que este principio supera para penetrar en la realidad

material de las relaciones jurídico-públicas en su mismo decurso y tener en cuenta su evolución. El planteamiento apoyado en tal diferenciación se ofrece excesivamente lastrado por la inercia de la perspectiva propia del modelo de relación jurídico-administrativa de supra e infraordenación, ya insuficiente, por lo dicho. Y su desenfoque se revela en la pretensión de identificación como característica individualizadora de la confianza legítima (por parte de algún autor) de su operatividad de arriba hacia abajo, teniendo como beneficiario único al ciudadano; afirmación a la que la formulación comunitario-europea de cuya recepción se trata, en modo alguno presta sustento. Tampoco resulta convincente la supuesta limitación (en lo sustancial) del campo de la buena fe a la relación contractual, pues tal limitación no se desprende del artículo 7 del Código Civil (el cual, por el contrario, contempla, para el caso de abuso, la adopción de medidas no sólo judiciales, sino administrativas dirigidas a impedirlo), ni se compadece con la acogida del principio en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

En definitiva, no se ve razón para que, desde tales razonamientos, la buena fe deba jugar sólo en las relaciones entre «iguales», es decir, entre sujetos ordinarios, dejando libre así, en favor de la confianza legítima, el espacio propio de la relación jurídico-pública; espacio en el que, no obstante y a pesar de todo, seguiría desempeñando paradójicamente una función residual. La razón de la incapacidad del principio de buena fe para satisfacer cumplidamente los requerimientos a que atiende el de confianza legítima, radica más bien en su referencia a la figura típica del derecho subjetivo y la consecuente vinculación de su funcionalidad -a través de la figura del abuso- a la determinación de los límites mismos de aquél. Entre uno y otro no existe pues tanto una diferencia de sustancia, cuanto de alcance, siendo el radio de acción del de buena fe más corto que el que pretende abarcar el más novedoso de la confianza legítima. Esta diferencia basta, desde luego, para otorgar a este último justificación y autonomía, en cuanto le proporciona una funcionalidad propia. En definitiva, y en línea con la jurisprudencia contencioso-administrativa, puede concebirse como una derivación, con perfil propio, del principio de la buena fe en el campo de las relaciones jurídico-públicas.

En todo caso, como se ve, la recepción del principio no concluye en su asiento y ubicación sistemáticos adecuados, pues requiere la necesaria adaptación del edificio jurídico-público y, en particular, del administrativo a la visión de las correspondientes relaciones jurídicas que comporta y a las consecuencias que de ella se siguen.

La jurisprudencia contencioso-administrativa española ha comenzado ya, con sensibilidad que le honra, a recorrer con decisión y buen rumbo el camino de la construcción del nuevo principio en el campo que le es propio. Y es lógico que así sea, teniendo en cuenta que en el Derecho Administrativo encuentra dicho principio su terreno más propicio. A título de ejemplo, baste con la siguiente referencia a algunas de entre las primeras Sentencias del Tribunal Supremo que han recurrido al principio:

- La STS de 28 de febrero de 1989 (R. Ar. 1458) otorga a una determinada conducta de la Administración continuada en tiempo (el otorgamiento de subvenciones a centro escolar durante varios años consecutivos y de una subvención parcial en el primer período del curso escolar en el que finalmente resuelve denegar la subvención para el mismo), el carácter de «un vínculo contractual perfeccionado por el mero consentimiento» a efectos justamente de la aplicación del principio de la confianza legítima.

- La STS de 1 de febrero de 1990 (R. Ar. 1258) alude a «signos externos producidos por la Administración» lo suficientemente concluyentes como para inducir confianza en la legalidad de su actuación y recurre, además, al plano material de «la ponderación de los intereses en juego». Es de destacar que ya esta Sentencia se plantea el problema de los requisitos de fondo para que en el seno de la relación de que se trate pueda llegar a consolidarse, frente a la Administración, una «posición» sustentada en la confianza legítima digna de ser protegida (insuficiencia de la mera «convicción psicológica» y necesidad de signos externos concluyentes capaces de generar objetivamente dicha confianza); doctrina que va a ser reiterada y perfeccionada ulteriormente (por ejemplo, mediante la introducción de los criterios de la «razonabilidad» y del «carácter fundado» para medir la idoneidad de la conducta administrativa para suscitar confianza).

- La STS de 1 de marzo de 1991 (R. Ar. 2502), además de reproducir la doctrina de la anterior, atiende, en relación con la fase de cumplimiento de un contrato de obra pública, a la ausencia de exigencia alguna de respeto del plazo convenido y a la falta de iniciación de cualesquiera actuación dirigida a exigir penalidad alguna, para concluir la concurrencia de una «conducta tácita» de la Administración capaz de generar confianza en el otorgamiento de una prórroga del aludido plazo.

- Y la STS de 7 de octubre de 1991 (R. Ar. 7520) ha recurrido tanto a la conducta tolerante de la Administración, como incluso a actos informales de ésta (en el caso: una nota de difusión de ciertos criterios entre los miembros del sector de fabricación de harinas), calificándolos de «actos externos propios» originadores de una confianza que no puede ya ser defraudada sin más.

Es digno de toda alabanza el desembarazo de la jurisprudencia a la hora de la asunción de la perspectiva material, trascendente al rígido marco del procedimiento concreto y de sus actos formales de trámite y resolución, que requiere necesariamente la confianza legítima. Como también lo es el acierto en la detección de los elementos decisivos para la construcción del principio, sin perjuicio de que la misma no pueda tenerse más que comenzada. Porque, en todo caso, con dicha construcción no se trata de identificar «nuevas» situaciones particulares o individuales dignas de protección, que en modo alguno derivan del principio. Todo lo más, éste obliga a perfilar y depurar con mayor rigor dichas situaciones, en cuanto soporte y, por tanto, presupuesto materiales de la posibilidad de invocación frente a la Administración de la confianza legítima. Teniendo en cuenta que el criterio del éxito de tal invocación únicamente puede ser el principio mismo. Ello no significa excluir toda conexión entre ambos planos, por ejemplo a través del principio de buena fe y para la exclusión de la protección de situaciones que no respondan a las exigencias de éste.

De lo que se trata es, pues, de determinar el contenido y alcance del principio mismo de confianza legítima como partícipe del mecanismo regulador del equilibrio entre estabilidad y cambio en las relaciones jurídico-administrativas.

### **Textos citados**

BECK, U. (1986). Risikogesellschaft.

BROHM, W.(1993). Administración y Jurisdicción Contencioso-Administrativa como mecanismos de regulación en un sistema policéntrico de producción del Derecho, Documentación Administrativa, núm. 234, 1993; y también, Situative Gesetzesanpassung durch die Verwaltung, NVwZ núm. 88.

ETZIONI, A. (1996). The new golden rule. Community and morality in a democratic society, New York.

FRIESENHAHN, E. (1985). Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL.

HENKE, W. (1992). Wandel der Dogmatik des öffentlichen Rechts, Juristen Zeitschrift.

HILL, H. (1985). Rechtsstaatliche Bestimmtheit oder situationsgerechte Flexibilität des Verwaltungshandelns, Die Öffentliche Verwaltung núm. 87.

HOFFMANN-RIEM, W. (1994). Ermöglichung von Flexibilität und Innovationsoffenheit im Verwaltungsrecht - Einleitende Problemskizze-, en Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns (W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann, Hrsg.), Baden-Baden.

KÖTTGEN, A. (1957). Die gegenwärtige Lage der deutschen Verwaltung, Deutsches Verwaltungsblatt.

MARSHALL, A. (1898). Principes d'économie politique, traducción del inglés, 4ª ed., Ed. Giard y Brière, Paris, Libro V, Capítulo XII. La cita se toma del documento del Centro Europeo de Empresas con Participación Pública (Sección Española), Europa. Competencia y Servicio Público, Abril, 1995.

MILL, J.S. (1965). Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy, University of Toronto Press, Rotledge & Kegan, USA, Libro I, Capítulo IX. La cita se toma igualmente del documento del Centro Europeo ya mencionado.

PESCATORE, P.(1986). Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire, Paris.

PIGOU, A. C. (1920). Economics of Welfare, Macmillan, Londres. También aquí la cita se toma del

documento del Centro Europeo mencionado.

- SCHMIDT, R. (1994). Flexibilität und Innovationsoffenheit im Bereich der Verwaltungsmaßstäbe, en Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns (W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann, Hrsg.), Baden-Baden.
- SCHMIDT-ASSMANN, E. (1993). Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts -Reformbedarf und Reformansätze-, en Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen (W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann, Hrsg.), Baden-Baden.
- SCHÖNIG, W. y L'HOEST, R. (1996). Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung, Darmstadt.
- SCHULTZE FIELITZ, H. (1994). Zeitoffene Gesetzgebung, en Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns (W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann, Hrsg.), Baden Baden.
- WEHNER, B. (1992). Die Katastrophen der Demokratie. Über die notwendige Neuordnung der politischen Verfahren, Darmstadt.
- WEHNER, B. (1992). Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat. Neue Staatsgrenzen für neue Staatstypen, Darmstadt.
- WEHNER, B. (1993). Der Staat auf Bewährung. Über den Umgang mit einer erstarrten politischen Ordnung, Darmstadt.
- WEHNER, B. (1995). Die Logik der Politik und das Elend der Ökonomie. Grundelemente einer neuen Staats- und Gesellschaftstheorie, Darmstadt.

## **El fortalecimiento de las carreras de Estado: la experiencia brasileña \***

**Nelson Marconi**

### **Presentación**

El objetivo de este artículo es discutir, a partir de la redefinición de las formas de intervención del Estado, una estrategia eficaz que posibilite la formación y el desarrollo de un perfil adecuado para la fuerza de trabajo, apuntando a su actuación en este nuevo contexto, de acuerdo con el paradigma de la administración pública gerencial.

La primera sección analiza los cambios en curso en la estructura del Estado y en su dinámica de actuación y, como consecuencia de los mismos, el surgimiento de la demanda de un determinado perfil de funcionarios, derivado de la necesidad de fortalecimiento de las carreras de Estado. En la segunda sección, se traza un diagnóstico de las características actuales del conjunto de funcionarios del Poder Ejecutivo Federal y se discuten las directrices adoptadas en el pasado, que llevaron a su configuración. En la parte siguiente, se presenta y se discute una política de recursos humanos para el sector público - la cual posibilitará la formación de un cuadro de funcionarios con el perfil deseado - y las medidas implementadas por el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) en la conducción de esta política (más específicamente, en el Poder Ejecutivo Federal) y sus resultados hasta el momento. Finalmente, se indicarán las etapas siguientes, necesarias para la continuidad de esta política.

### **1. la composición de la fuerza de trabajo en el nuevo Estado**

La reforma del Estado, actualmente en curso, pretende fortalecerlo y, con ello, posibilitar una prestación de servicios más eficientes para el ciudadano. La crisis fiscal por la que viene atravesando el Estado redujo considerablemente su capacidad de gobernar, esto es, “su capacidad financiera y política de implementar decisiones políticas tomadas por el gobierno” (Bresser Pereira, 1997:7). Fortalecerlo, por lo tanto, pasa por superar esta crisis, y para esto es imprescindible que sean redefinidas sus formas de intervención en el plano económico y social y que su administración se torne más eficiente y, con esto, posibilite la ejecución de sus tareas de forma menos onerosa y el direccionamiento de un monto mayor de recursos para la implementación de las políticas públicas.

Redefinir las formas de intervención del Estado implica establecer las actividades que seguirán siendo realizadas directamente por sus funcionarios y aquellas que solamente recibirán financiamiento público y serán ejecutadas por organismos no estatales, lo que demuestra, en este nuevo modelo, que la definición del tamaño del Estado puede resultar distinta si se mide en relación a su gasto o a su número de funcionarios <sup>1</sup>. En principio, para tornarlo más eficiente es necesaria la superación de la forma burocrática de administrarlo y la adopción de principios y procedimientos gerenciales, hasta para evitar, como afirma Luciano Martins (1995), que la eliminación de los problemas fiscales lleve al aumento de los gastos sin tener como contrapartida algún aumento de la productividad <sup>2</sup>. La obtención de logros en la eficiencia pasa, entre otras cosas, por la formación de un cuerpo de funcionarios muy calificado.

Existen, sin embargo, otros servicios cuya realización es fuertemente subsidiada por el Estado. No deben ser privatizados, pues están dirigidos a la atención del interés público, pero tampoco se caracterizan como actividades exclusivas del Estado y, en consecuencia, son también efectuados por otras instituciones, lo que torna competitiva su oferta. Dado que la competencia se rige por la eficiencia (que puede ser aquí interpretada como el aumento de la productividad y de la calidad de los servicios prestados y la reducción de costos) y que el Estado tiene interés en continuar actuando o influyendo en estos mercados, considerando que debe dirigir grandes volúmenes de recursos para tales actividades, es

---

(\*) Traducido del portugués por Carlos Sánchez.

fundamental que la ejecución de esos servicios por parte del sector público ocurra bajo los principios flexibles y gerenciales que garantizan la permanencia de su oferta en un ambiente competitivo.

En consecuencia, es más razonable que el Estado participe en estas actividades como financiador y promotor, dado que no es lo suficientemente ágil para actuar como ofertante directo en este tipo de mercado, pues las reglas de funcionamiento del sector público - en virtud del poder *extroverso* que éste posee - presentan un grado de rigidez que inhibe su participación en un mercado competitivo. La descentralización y la flexibilidad administrativa llevan, por regla general, a una mayor eficiencia, dado que propician el aumento de la capacidad para solucionar diferentes desafíos y facilitan la adopción de criterios gerenciales.

Para tornar al Estado más productivo y económico, es fundamental delimitar su área de ejecución directa de actividades, diferente de aquella compuesta por otro grupo de tareas en la cual ejercerá sólo la función de fomento o financiamiento. De esta manera, la definición del Estado en tanto estructura, se distingue de aquella que utiliza como parámetro el monto de sus gastos y los financiamientos otorgados. Esto no significa la transformación del Estado actual en un Estado mínimo, como se acostumbra argumentar; el Estado continuará fomentando todas las actividades importantes en las áreas en que deba prevalecer el interés público, principalmente en las actividades sociales, culturales, educativas y científicas. Por el contrario, significa aumentar su capacidad de gobierno.

Las actividades exclusivas del Estado serán ejecutadas por las secretarías formuladoras de políticas (que actualmente corresponden a la administración directa) y por las agencias ejecutivas y reguladoras, y la ejecución de los servicios que no son exclusivos del Estado (o competitivos) será efectuada por las organizaciones sociales, que son entidades públicas no estatales<sup>3</sup>. Las personas directamente contratadas por el Estado (los funcionarios públicos) deberán actuar en las agencias y en las secretarías formuladoras de políticas. Las organizaciones sociales, aunque dependientes del financiamiento público, están regidas por el derecho privado. En consecuencia, sus funcionarios no serán funcionarios públicos<sup>4</sup> y seguirán las reglas inherentes al mercado de trabajo del sector privado, cuya legislación es más flexible que la aplicable al sector público, yendo al encuentro de las necesidades de estas entidades<sup>5</sup>.

En estas secretarías y agencias existirán, además, algunas actividades que no son típicas del Estado, caracterizadas como administrativas, operacionales o de apoyo, y realizadas en forma semejante a las observadas en el mercado privado. Una parte de ellas deberá ser blanco de la tercerización (las fácilmente caracterizadas como auxiliares de nivel operacional), y otra parte, más específicamente las tareas en el área administrativa cuya proximidad con el núcleo de decisión del gobierno es considerable, deberán ser efectuadas por funcionarios que no serán tercerizados, continuarán siendo contratados directamente por el sector público pero obedecerán a un régimen jurídico distinto y más flexible que el de los funcionarios que ejecutan actividades típicas del Estado, parecido al adoptado por el sector privado, porque las actividades desarrolladas no demandan poder *extroverso* y las personas que actúan en su ejecución deben trabajar de acuerdo con reglas semejantes a las establecidas para ese sector, no necesitando de las garantías atribuidas a los que están desempeñando una función típica de Estado.

Por lo tanto, la caracterización del funcionario dependerá del tipo de actividad realizada por él: si es típica del Estado, será desempeñada por funcionarios públicos; si es financiada por el Estado en una organización social e integrante de un mercado competitivo, requerirá de personas orientadas por reglas más flexibles, adoptadas por el sector privado; si es administrativa, por lo tanto caracterizada como accesoria de la actividad típica del Estado, será desarrollada por funcionarios que seguirán un régimen de trabajo específico, más flexible que el destinado a los funcionarios públicos y, probablemente, más cercano al adoptado por el sector privado. Y aquellas definidas como auxiliares, en el área operativa, deberán ser ejecutadas por funcionarios provenientes de empresas tercerizadas.

Las carreras de Estado están destinadas a los funcionarios que desempeñan actividades típicas de Estado. Es hacia éstos que el Estado está orientando de manera más acentuada su política de recursos humanos y sus esfuerzos, en el sentido de organizar y fortalecer carreras estructuradas. Esta opción no deriva de un supuesto desprecio hacia los trabajadores de los demás sectores, sino de la vinculación de éstos a organizaciones públicas no estatales que, conforme citamos más arriba, carecen de flexibilidad para administrar su cuadro de personal y, de esta manera, deben establecer sus propias políticas, o por estar adjudicados a áreas administrativas que, como veremos seguidamente, poseen un exceso de funcionarios. El programa denominado fortalecimiento de las carreras de Estado está centrado en el mejoramiento de la calificación y en la evolución del número de funcionarios cuyas actividades seguirán siendo ejecutadas directamente por el Estado.

## **2. Diagnóstico de la fuerza de trabajo actual**

Para definir la estrategia de fortalecimiento de las carreras de Estado, es necesario evaluar primero el perfil de la fuerza de trabajo. Su composición actual incluye un número reducido de funcionarios en esas carreras, un número ligeramente superior, aunque no significativo, de funcionarios organizados en carreras realizando actividades finalísticas no caracterizadas como de Estado y una amplia mayoría desarrollando actividades operacionales o administrativas, las llamadas “actividades - medio”.

De acuerdo al catastro de marzo de 1998 (ver el cuadro que sigue), sólo el 7,4% de la fuerza de trabajo actúa en las carreras de Estado, de un total de 526.038 funcionarios activos. Profesores y científicos suman 14,7% de este contingente, mientras que 69,2% de los funcionarios ocupan cargos no estructurados en carreras, del llamado PCC (Plan de Clasificación de Cargos). Adicionalmente, 5,4% de los funcionarios pertenecen a carreras estructuradas (desvinculadas del PCC) de nivel medio y cuyos ocupantes trabajan en el área de apoyo a otras carreras de nivel superior (de Estado y científicos).

De los integrantes del PCC, un sector puede ser fácilmente caracterizable como funcionarios distribuidos en áreas finalísticas - médicos (6,8% del total) y agentes administrativos del INSS (4,5% del total), pues la mayoría de estos últimos actúa en el área de concesión de beneficios. En relación con el resto, la distinción entre los grupos que trabajan en el área medio o finalística no es simple, pues la denominación del cargo muchas veces no nos permite identificarlos como tales. Por ejemplo, un número reducido de funcionarios, difícil de medir, desempeña actividades típicas de Estado. Tales atribuciones no están incluidas en la definición legal de los cargos que ocupan, pero su ejecución fue efectivamente delegada a los mismos.

Se puede, sin embargo, inferir que la amplia mayoría del resto de los ocupantes de cargos de nivel medio (cuyo requisito de escolaridad es el bachillerato completo) y auxiliar (primaria) inscritos en este Plan, que sumados componen el 49,9% del total, ejerce actividades operativas, pues ésta es la característica principal de las atribuciones de los cargos de este segmento, y un sector de los restantes cargos de nivel superior del PCC (8% del total, exceptuando los médicos) desempeña también actividades de apoyo como compras y recursos humanos <sup>6</sup>. En consecuencia, un 60% de los funcionarios está distribuido en las áreas medio, ¡un contingente 8 veces mayor que el número de funcionarios pertenecientes a las carreras de Estado ! <sup>7</sup>.

**Composición de la fuerza de trabajo**  
dist.% - posición de marzo/98

1. Carreras de Estado	<b>7,4</b>
2. Profesores / científicos	<b>14,7</b>
3. PCC	<b>69,2</b>
Superior	14,8
Médicos	6,8
Otros	8,0
Medios	48,9
Agentes administ. INSS	4,5
Otros	44,4
Auxiliar	5,5
4. Carreras de apoyo (nivel medio)	<b>5,4</b>
5. Cargos en comisión	<b>3,3</b>
Total	<b>100,0</b>

El análisis de sólo cuatro de los sectores que desempeñan actividades típicas de Estado, como son, gestión de políticas públicas, auditoría, diplomacia y regulación de mercados <sup>8</sup>, denota que existen cerca de 10.500 funcionarios actuando en las áreas finalísticas y aproximadamente 9.400 en las áreas de apoyo, lo que configura una relación cercana a uno, incluso en locales en los que ya existen carreras de Estado estructuradas.

La edad media de esta fuerza de trabajo es elevada. La mayoría de los funcionarios se encuentra en la faja etaria entre 41 y 50 años (40,5%), siendo que en las carreras de Estado el perfil es semejante (el porcentaje ubicado en la faja citada alcanza 38,6%). Como la jubilación en el servicio público es precoz (en promedio, a los 55 años cuando se produce de forma integral, y a los 51 años cuando es proporcional al tiempo de servicio), existe un gran contingente en las carreras que se retirará en los próximos años.

Una posible explicación estaría basada en el argumento de que la antigüedad de algunas carreras elevaría naturalmente la edad promedio de sus integrantes y el número de jubilados superaría, con el paso del tiempo, el número de aquellos que se encuentran en actividad. Si analizáramos, sin embargo, la más antigua de las carreras consideradas de Estado - la diplomacia -, el número de activos es 99% superior al de los inactivos y solamente el 28% de sus funcionarios en actividad se encuentran en la faja etaria entre 41 y 50 años, existiendo incluso una distribución más equitativa entre las demás fajas etarias que la observada en la mayoría de las otras carreras <sup>9</sup>.

En realidad, el problema reside en la discontinuidad de los concursos y, más aún, en la ausencia de éstos hasta principios del año 1995. Según Martins (1995), entre 1989 y 1993 se realizaron solamente 19 concursos en la administración pública federal, para un total de 3.600 cargos, lo que representa 0,6% del número de activos existente en 1993. La ausencia de concursos provocó un desfase etario acentuado entre los ocupantes de cargos de una determinada carrera y el consecuente envejecimiento de su cuadro de funcionarios, de los cuales la mayoría se estará jubilando en los próximos años. Esto no ocurre entre los diplomáticos porque Itamaraty posee una programación anual de concursos, con un número de cargos preestablecidos, que repone sistemáticamente las vacantes observadas.

Estos escasos concursos fueron realizados bajo la siguiente regla: todos los que obtuviesen una calificación mínima serían considerados como aprobados y podrían ser convocados durante el plazo de validez del certamen, el que generalmente se extendía por cuatro años, llevando a la administración pública a contratar personas que muchas veces ya no estaban preparadas para ejercer determinada función, dado el lapso transcurrido entre el examen y su convocatoria. La clasificación sólo determinaba el orden de llamada de los candidatos habilitados; la definición previa del número de plazas a ser ocupadas era irrelevante; los situados en último lugar, que apenas alcanzaban la nota mínima, no poseían ciertamente la misma calificación de los primeros. Esta estrategia dificultó la formación de un perfil adecuado desde el punto de vista de la calificación y de la distribución etaria en las diversas carreras.

Otro hecho que contribuyó a elevar la edad media de los integrantes de las carreras fue la incorporación de funcionarios más antiguos con ocasión de estructurar una carrera. Como en muchos casos, la creación de una carrera apuntó, más que a la necesidad de formación de un cuadro de personas para desempeñar de manera eficiente una determinada atribución del Estado, a mejorar la situación salarial de todo el cuerpo funcional de un determinado organismo, retirándolo del plan en que está situada la amplia mayoría de los funcionarios federales (el llamado PCC - Plan de Clasificación de Cargos, de 1970). La estructuración de la carrera implicaba, en diversos casos, la absorción de todos los funcionarios que en ese momento se encontraban en el organismo "contemplado". En consecuencia, surgían carreras nuevas con un cuadro de funcionarios que poseían varios años de trabajo, así como muchos jubilados.

Un ejemplo, entre otros varios, de esta estrategia, es el de las carreras de presupuesto, finanzas (Tesoro) y control <sup>10</sup>. Estructuradas hace pocos años, más específicamente en 1987, poseen 1,5 funcionarios inactivos por cada activo, y 34% de sus funcionarios activos están situados en la faja etaria entre 41 y 50 años, perfil éste que llevaría a un observador desprevenido a juzgar que esas carreras serían más antiguas.

La estrategia de traslado de todos los funcionarios de un organismo hacia la nueva carrera implicaba que no todos los incluidos en ella poseían los requisitos necesarios para desempeñar las atribuciones definidas para la misma, toda vez que el criterio de traslado debía ser suficientemente flexible para poder abarcar el cuadro completo de funcionarios. Se concluye entonces, que diferentes personas trasladadas a este tipo de carrera ingresaron al servicio público mediante un proceso selectivo que no demandaba la calificación necesaria para el ejercicio de sus principales actividades <sup>11</sup>.

Muchas personas defienden este modelo con la justificación de que su adopción resulta en una mayor identificación del funcionario con la organización y su misión, lo que contribuiría a mejorar los resultados alcanzados. Aunque este argumento fuese razonable, su concreción dependería de la utilización del mecanismo de ascenso funcional, pues si se basa en la premisa de la identidad y la consecuente dedicación a la organización, no se justifica que el que ingresa en un nivel inferior de la jerarquía no pueda, con el desarrollo de sus estudios y de su calificación, asumir puestos más elevados en la carrera. En caso contrario, esta alternativa no se traduce en estímulo alguno para el funcionario, sino solamente en una solución corporativa para elevar los salarios.

Existen en la actualidad 2.100 denominaciones de cargos <sup>12</sup>, debido a las especificidades de sus atribuciones y a la multiplicidad de planes de organismos aislados - que siempre defendieron la adopción de estructuras propias, visualizando una situación futura basada en el modelo antes descrito -, lo que causa una indeseable especialización del funcionario y la reducción de su movilidad.

La definición restrictiva de los cargos, asociada a la limitación de su ejercicio a un determinado nicho, es decir a un organismo específico, torna sumamente rígida la movilidad imprescindible para una administración basada en principios gerenciales, pues una persona que tiene condiciones para desempeñar múltiples tareas está más calificada y es más productiva, y ciertamente agregará más valor al producto final del organismo.

Las mejoras salariales obtenidas como consecuencia de la estructuración de estas carreras fueron proporcionalmente mayores en la remuneración inicial que en la final. El salario de ingreso se tornó más atractivo, puesto que el salario al final de la carrera no podía ser mejorado en el porcentaje necesario para aumentar la amplitud (la diferencia entre el salario inicial y el final), porque dado el reglamento de jubilación integral y el traslado de todos los aumentos concedidos a los activos hacia los inactivos, incluso los provenientes de gratificaciones por productividad, los aumentos observados en la remuneración del último nivel terminan beneficiando sólo a un sector de los activos y prácticamente a todos los inactivos, de los cuales una amplia mayoría se encontraba en la posición más elevada de su respectiva tabla.

El mecanismo utilizado para viabilizar el aumento proporcionalmente mayor del salario de los que ingresan y de las personas que se encuentran al inicio de sus carreras - para evitar la evasión de cuadros -, correspondió a la implementación de gratificaciones de desempeño, cuyo valor no está asociado a la posición del individuo en la estructura de su cargo o, dicho de otra manera, a su evolución a lo largo de la carrera, lo que terminó prácticamente neutralizando una de las características básicas de esta última, que consiste en una evolución razonable de los emolumentos asociados a la progresión del funcionario en el transcurso del tiempo.

Estas gratificaciones pasaron a constituir la mayor parte de la remuneración, lo que dificulta el proceso de evaluación del desempeño asociado a las mismas. Cuando existe, la parte variable del salario asociada a esta evaluación, constituye cerca del 60% de los emolumentos del funcionario, llegando en algunos casos al 90%<sup>13</sup>. Esta elevada participación prácticamente impide cambios significativos en las sucesivas evaluaciones del funcionario, pues implicarían considerables oscilaciones en su remuneración. Como consecuencia, la indicación de eventuales fallas de comportamiento y *performance* es inhibida en el proceso de evaluación.

A pesar de las mejoras salariales observadas desde 1993, el diagnóstico presentado en el *Plano Diretor da Reforma do Estado* indicó que los funcionarios cuyas atribuciones requieren una escolaridad de nivel superior para su desempeño -sector éste en el que se incluyen las carreras de Estado y representa el área de mayor carencia de recursos humanos en la administración pública -, reciben salarios mayores en el sector privado, mientras que en los cargos que exigen una escolaridad de primero y segundo nivel, y en los que el Estado dispone de una cantidad excesiva de personas, la situación es inversa, es decir, el salario es mayor en los organismos públicos<sup>14</sup>. Existe también otra grave distorsión, que consiste en la reducida correlación entre el grado de complejidad de las actividades desempeñadas, la escolaridad exigida para ella y la jerarquía salarial, lo que configura una fuerte desmotivación tanto para el ingreso como para que los actuales ocupantes de cargos busquen el perfeccionamiento de sus habilidades.

Las distorsiones de la estructura remunerativa antes descritas, se acentuaron aún más por el proceso inflacionario<sup>15</sup> y por las sentencias judiciales asociadas al pago de remanentes de planes económicos que el Tribunal Supremo ya juzgó como inconstitucional, cuyo valor fue incorporado al salario de los beneficiados, posibilitando que estos tuviesen una remuneración superior a la de sus colegas ocupantes de cargos semejantes. Es obvio que este proceso resulta en la desestructuración de la escala salarial<sup>16</sup>.

La estrategia de creación de gratificaciones desvinculadas de la evolución del funcionario apuntó a elevar el salario de los novatos pero, por otra parte, tornó irrelevante la estructura de la carrera y puso en claro que la medida sólo apuntaba a un aumento salarial que por sí solo no implicaba el logro del objetivo que se persigue al crear una carrera, es decir, el de mejorar la prestación de servicios por parte del Estado mediante la calificación de su cuadro de personal. En realidad, para que este objetivo se pueda concretar, es necesario un conjunto de medidas relativas al reclutamiento, a la capacitación, a la estructuración, a la evolución en las carreras y a la remuneración. En el apartado siguiente se discutirá este tipo de acciones, mostrando, a partir del diagnóstico realizado y de la definición de una

composición ideal del cuadro de personal en virtud de la reforma del sector público, el diseño de la política adoptada para el fortalecimiento de las llamadas carreras de Estado.

### **3. El fortalecimiento de las carreras de Estado**

El programa de fortalecimiento de las carreras de Estado procura el desarrollo de una burocracia muy competente, calificada y permanentemente entrenada, comprometida con los objetivos del Estado, cuya actuación esté pautada por la eficiencia y por los principios gerenciales, que a su vez apuntan al logro de resultados. Este es uno de los componentes más importantes de la reestructuración de la administración pública, inserta en el proceso de reforma del Estado.

Partiendo del diagnóstico presentado anteriormente, un programa que apunte al fortalecimiento de las carreras del Estado incluye cuatro macroobjetivos: 1) el cambio del perfil de la fuerza de trabajo, a fin de adecuarlo a las nuevas funciones del Estado y a las necesidades de la administración gerencial; 2) la aproximación entre los mercados de trabajo público y privado, con miras a atraer y retener funcionarios calificados; 3) el mejoramiento constante de la calificación de su cuadro de personal; 4) la gerencia de recursos humanos basada en los principios de la administración gerencial. Con el propósito de mantener coherencia con esto último, las acciones a adoptarse deben siempre considerar el indispensable control de las finanzas públicas y posibilitar su control social<sup>17</sup>. Seguidamente, se detallan las medidas necesarias para alcanzar tales objetivos, destacando las que ya se han concretado.

#### **a) El cambio del perfil de la fuerza de trabajo, a fin de adecuarlo a las nuevas funciones del Estado y a las necesidades de la administración gerencial**

Para el cambio del perfil de la fuerza de trabajo, es fundamental la creación de carreras y el fortalecimiento de las ya existentes, cuyas atribuciones estén direccionadas hacia la ejecución de aquellas actividades que seguirán siendo ejecutadas por el Estado, entre las cuales cabe citar la formulación de políticas, las que involucran la utilización de su poder hacia afuera, y las relativas a la atención de derechos fundamentales que el Estado debe garantizar a los ciudadanos. Esta medida asume fundamental importancia porque el diagnóstico formulado más arriba señaló la existencia de un exceso de personas en las áreas administrativas y operacionales, y una carencia de funcionarios en las áreas finalísticas de la administración pública, es decir, precisamente en aquellas en las que el Estado pretende concentrar su actuación directa.

Siendo que las carreras deben ser definidas de acuerdo con las atribuciones a ser desempeñadas, el modelo adoptado anteriormente - que establecía una carrera, denominada vertical, para un determinado órgano - debe ser sustituido. Si adicionalmente fuese deseable adecuar estas carreras a las características de la administración gerencial, cobra importancia la eliminación del carácter extremadamente especializado de sus atribuciones. En efecto, esta última característica implicaría la necesidad de organización de diversas carreras, la movilidad restringida de sus ocupantes y la imposibilidad de actuación en múltiples áreas, y en consecuencia, la demanda de un aumento del cuadro de personal, toda vez que la especialización exige un número mayor de funcionarios para realizar una cantidad semejante de actividades que las que pudiese realizar un grupo menor, pero polivalente. La alternativa de la especialización es ciertamente menos productiva y más onerosa. Por consiguiente, se torna fundamental que las atribuciones de las carreras sean lo suficientemente amplias como para posibilitar su ejercicio en un número mayor de actividades y en los diversos órganos que las ejecutan - lo que constituye la llamada carrera horizontal.

Las carreras recién creadas fueron definidas a partir del conjunto de atribuciones a ser desempeñadas. La de los analistas de comercio exterior posibilita el ejercicio de sus funcionarios en todos los órganos que definen y ejecutan políticas públicas en esta área; la de los supervisores médico-periciales se destina a la formulación de políticas y control de las actividades de pericia médica (pero no a su ejecución directa, que es descentralizada), y la de los fiscales agropecuarios, a aquellos que

planearán y ejecutarán la fiscalización de los productos de origen animal y vegetal. Las tres fueron, intencionadamente, creadas con atribuciones bastante genéricas dentro de su área de actuación.

El cuadro de personal de las carreras de Estado ya existentes deberá ser expandido a través de la realización de concursos anuales, que cuenten con una programación preestablecida para los cuatro años siguientes, de manera de posibilitar que personas recién formadas, funcionarios públicos en otras funciones, y demás interesados en desplazarse del mercado de trabajo privado hacia el público, puedan inclusive prepararse para realizar los exámenes requeridos para el ingreso. Al privilegiar las autorizaciones de concursos para las carreras de Estado, se espera que el perfil actual de la fuerza de trabajo se encamine paulatinamente hacia una mayor participación relativa de los funcionarios de las áreas finalísticas en el cuadro general de personal.

### **b) La aproximación entre los mercados de trabajo público y privado, con miras a la atracción y retención de funcionarios calificados**

Uno de los principales indicadores de la segmentación entre los mercados de trabajo público y privado reside en la eventual diferencia entre las remuneraciones de los dos tipos de trabajadores, uno en cada mercado, cuyas características relativas a la calificación y atribuciones de las posiciones ocupadas son muy similares, cuando no iguales.

El fortalecimiento de las carreras del Estado pasa necesariamente por la corrección de las disparidades entre los salarios pagados en el sector público y aquellos establecidos en el mercado privado, disparidades ya indicadas en el diagnóstico, en las áreas en que se procura elevar el nivel cuantitativo del personal y su correspondiente calificación, toda vez que la segmentación puede resultar en una incomunicabilidad entre los dos mercados, y, dado que los salarios son menores en el sector público para los cargos de nivel superior, en la imposibilidad de reclutar personas para trabajar en las posiciones para las cuales la demanda de funcionarios por parte del gobierno es significativa.

Esta es la principal directriz de la política de remuneraciones del Poder Ejecutivo Federal. La reducción de las disparidades en las remuneraciones permite la disputa por buenos profesionales que estén ingresando en el mercado de trabajo o deseando modificar su área de actuación. Existen otros criterios que podrían ser adoptados en relación con la política salarial, como el establecimiento de salarios indirectos que no sobrecargasen los gastos con jubilados, o la asociación entre variaciones salariales y crecimiento económico u oscilaciones del gasto público. Sin embargo, como existe una carencia de personal en un área en la que la demanda de mano de obra es más intensa y el gobierno remunera relativamente mal, la opción más correcta para la política parece ser la búsqueda de la equiparación salarial con los valores establecidos en el mercado privado.

El espectro actual de los salarios reales medios y de la tasa de inflación posibilitan, sin provocar una corrosión lesiva en los salarios, la práctica de una política de reajustes diferenciados, orientados por la remuneración acordada en el mercado de trabajo privado y por la recuperación de la jerarquía salarial basada en la complejidad de las atribuciones y la escolaridad requerida para el ejercicio de los diversos cargos <sup>18</sup>.

Existe también un número excesivo de parcelas de remuneraciones, es decir, una serie de verdaderos agregados, creados para posibilitar el proceso ya descrito en el diagnóstico, de diferenciación de emolumentos para algunas carreras, pero que terminaron contribuyendo a dificultar el reconocimiento de la escala salarial en el sector público - los propios funcionarios la definen como incomprensible -, siendo que esta información también es fundamental en cuanto a la opción para ingresar en los cuadros de personal del gobierno. Por lo tanto, la recuperación de la jerarquía salarial, fundamental para atribuirle racionalidad a la política de recursos humanos, pasa también por la reorganización de la estructura salarial y la reducción del número de parcelas que la componen, de manera de posibilitar la transparencia de esta jerarquía, e inclusive de indicar los ajustes necesarios a la misma.

Asimismo, la política debe evitar a toda costa la indexación de los salarios a la inflación pasada, cosa que todavía figura como una reivindicación habitual de un gran sector de los funcionarios, en razón de la cultura inflacionaria que impregnó al país en el curso de los últimos treinta años, y respetar las metas de control de gastos del gobierno federal; para esto, las correcciones deben ocurrir en forma incremental, a fin de no interferir con el proceso de estabilización económica.

A partir del segundo semestre de 1997 el gobierno inició este proceso. Corrigió distorsiones en las carreras de las áreas jurídica, del llamado ciclo de gestión (formuladores de políticas públicas y analistas del área económica - Tesoro, Presupuesto y Planificación), de la defensa agropecuaria, de la reforma agraria, de informaciones, de ciencia y tecnología, de la diplomacia, de la policía vial, y más recientemente, del magisterio de nivel superior, en porcentajes que varían en el intervalo entre 9% y 252%, definidos de acuerdo con las necesidades de realineación salarial y sin ningún vínculo con la indexación. Se llegaron a cubrir 90.853 funcionarios activos y 48.162 inactivos, con un gasto adicional de R\$ 1,068 millardos por año, lo que representa un incremento de 2,4% en los gastos de personal de la Unión. El costo del programa, además de ser muy inferior al de un reajuste lineal (una corrección de 10% de los salarios costaría aproximadamente R\$ 4,5 millardos al año y contribuiría a acentuar las distorsiones ya discutidas), resulta más que compensado por el reintegro que proporciona, en términos de reclutamiento, estímulo, y en última instancia, en el mejoramiento del perfil de la fuerza de trabajo del servicio público <sup>19</sup>.

### **c) La constante mejoría de la calificación del cuadro de personal**

La política de remuneraciones no es, por sí sola, suficiente para provocar un mejoramiento de la calificación de los funcionarios. Como afirma Nunberg (1997:34), “el reclutamiento y la asignación inicial de los funcionarios públicos son factores determinantes de la permanente calidad del servicio público ... la formación de buenos equipos puede compensar innumerables otras deficiencias del sistema”. La sistemática anteriormente adoptada para los concursos, ya discutida en el diagnóstico, implicaba el reclutamiento de funcionarios con calificación insuficiente y dificultaba la consolidación de una carrera al impedir un flujo constante de ingreso de nuevos funcionarios en la misma.

La sistemática de reclutamiento más adecuada establece concursos con periodicidad anual, para un número predeterminado de cargos (a ejemplo de las pruebas de admisión), y no genera un excedente de aprobados que, habiendo obtenido sólo una determinada calificación mínima, puedan ser convocados a medida que surja un nuevo llamado. El número de cargos es definido a partir de las necesidades de personal de los órganos, de la cantidad de cargos desocupados y del flujo de jubilaciones presente y esperado para el futuro. Su ritmo ideal es aquel que, luego de algunos años de ajuste - visto que diversos órganos permanecieron durante largos períodos sin realizar concursos y que el número de jubilaciones ha evolucionado considerablemente -, resulta en la reposición de 1/30 de la fuerza de trabajo por año <sup>20</sup>.

Esta sistemática permite: el reclutamiento de los mejores candidatos; la planificación de la cantidad de personal para los órganos que posean integrantes de las carreras incluidas en esta sistemática; el estudio previamente programado con miras a los exámenes de ingreso para las personas que pretenden entrar en el servicio público, inclusive para los estudiantes que se están formando; y la predictibilidad de la evolución de los gastos con nuevos funcionarios, al eliminar la contratación esporádica de grandes contingentes. Pero su contribución más significativa es el propio fortalecimiento de las diversas carreras: al posibilitar el surgimiento de un flujo constante de personas que ingresa en la carrera, la realización de concursos anuales crea las condiciones para la formación de un grupo que posee las características y las calificaciones necesarias para ejercer sus atribuciones, que crece en forma constante, hace reconocer su importancia en la actuación del órgano, allí se consolida, y termina participando de la formulación de sus políticas y decisiones estratégicas.

En la administración burocrática, las personas reclutadas en las carreras de alto nivel atraviesan un largo período de formación luego de su designación, con miras a aprender y a adecuarse a las funciones que tendrán que desempeñar. Bajo el prisma de la administración gerencial, se puede afirmar que ese sistema lleva al Estado a repetir un proceso que es función de la universidad, retarda el inicio de las actividades de los contratados, y resulta en una duplicación de costos para el Estado: el relativo a la formación universitaria y el que se desprende del curso específico para la carrera. Si el país no tuviese buenas escuelas de tercer nivel, esta estrategia podría llegar a ser justificable, aun cuando expondría al gobierno a críticas en el sentido de que estaría invirtiendo sólo en la formación de sus profesionales, cuando el financiamiento público con miras a la calificación debería beneficiar a toda la sociedad.

Un proceso de selección más adecuado se dirige a reclutar personas que ya posean una formación que les posibilite actuar de modo más flexible, adaptándose con facilidad a situaciones emergentes y contribuyendo a aumentar el grado de movilidad de la organización, lo que es fundamental para la administración gerencial. La formación para las carreras debe corresponder, en realidad, a un corto entrenamiento necesario para el reconocimiento de las características y especificidades de las instituciones públicas y de sus atribuciones. A fin de que este entrenamiento sea suficiente para que los designados inicien sus actividades, la selección debe ser rigurosa. Al pasar por este proceso, y posteriormente al ser sometidos a continuos eventos de capacitación, los nuevos contratados ciertamente podrán ejecutar con eficiencia las tareas que les fueron encomendadas, aun cuando carezcan de experiencia previa. Por más extenso que sea, un curso de formación no conseguirá, casi sin excepciones, preparar adecuadamente a una persona poco calificada que ingresa.

El MARE está adoptando, desde 1995, una serie de medidas para implementar una política de reclutamiento en los moldes arriba propuestos. Inicialmente se estableció una programación anual de concursos para cinco carreras, con un número de plazas preestablecido, plazo reducido de validez, y con sólo dos convocatorias. A primera vista, estos cambios pueden parecer baladíes, pero representan un salto adelante en relación con el sistema anterior, que creaba un banco de candidatos aprobados que podría ser convocado en el curso de los cuatro años siguientes<sup>21</sup>.

Se exigió que el concurso se realizase en dos etapas: la primera, constando de un examen de pruebas y de títulos, y la segunda, de un curso de formación de duración mediana (mínimo de 240 horas), también eliminatorio y clasificatorio. Para algunas carreras - sobre todo las del llamado ciclo de gestión - se exigió que las pruebas incluyesen contenidos que reflejen el conocimiento a nivel de postgrado de los candidatos. Esta regla no implica la exigencia de un diploma de postgrado para el candidato, sino que éste debe tener una formación superior a la observada, en promedio, para los recién graduados, y se estableció para posibilitar la contratación de las personas más calificadas, cuyo ingreso fue estimulado a través de la elevación del salario inicial de diversas carreras (tema ya discutido en el apartado anterior).

Actualmente son veinticinco las carreras incluidas en la resolución que autoriza la realización de concursos, siendo veintidós de ellas caracterizadas como de Estado<sup>22</sup>, con una programación de pruebas definida hasta el año 2000, permitiendo que un estudiante, potencial candidato, se prepare para rendir el examen deseado desde ahora, por ejemplo, a un año, cuando hubiese alcanzado su graduación. Para 1998 estaba previsto el ingreso de 3.656 nuevos funcionarios a través de esta sistemática, de 2.750 en 1999 y de 2.017 en el año 2000<sup>23</sup>. La lista de autorizaciones, sin embargo, es flexible, y permite modificaciones en virtud de estudios basados en los criterios que definen el número de plazas. La próxima revisión deberá incluir la cantidad autorizada para el año 2001.

El cuadro siguiente refleja el cambio verificado en el perfil de las personas que ingresaron en el sector público desde la adopción de esta sistemática. En 1995, año de su implementación, eran pocos los concursos realizados de acuerdo con esta sistemática, y existía un gran contingente de designados provenientes de selecciones pasadas, llevadas a cabo bajo las normas anteriores, que no buscaban

suprimir las carencias de personal identificadas en el diagnóstico. De esta forma, el 51,3% del total de contratados en ese año corresponden a funcionarios de nivel medio, cuyo destino usual son las áreas medias. En 1998, este porcentaje se redujo a 24,4%, por cuanto los ingresos para el nivel auxiliar (que requiere una escolaridad de primer nivel) prácticamente no existieron, restringiéndose sólo a algunas personas en el área hospitalaria. En contrapartida, la amplia mayoría (74,6%) está constituida por cargos de nivel superior, grupo éste caracterizado como el más escaso. Una parte significativa del mismo está compuesta por profesores, pues un gran número de ellos se retiró en los últimos años, principalmente debido a las reglas que permiten su jubilación precoz.

#### Ingresos en el servicio público (part.%) <sup>1</sup>

Nivel		1995	1996	1997	1998
Superior	profesores	13,2	31,5	37,4	40,5
	otros	25,9	32,0	35,2	34,1
	total superior	39,2	63,6	72,6	74,6
Intermedio		51,3	32,7	26,4	24,4
Auxiliar		9,5	3,7	1,0	1,0
Total general		100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>1</sup> por concurso público

Del total de autorizaciones para contratación concedidas en 1995 por el MARE, 17,8% se refirieron a designaciones de concursos anteriormente realizados bajo la sistemática antigua, que necesitaban de disposiciones específicas para su aplicación, y posteriormente de tantas otras cuantas fuesen necesarias para designar a los candidatos que componían el banco de aprobados durante su plazo de validez. El porcentaje restante se destinó a la autorización para concursos según las nuevas reglas, lo que implicó la caducidad de la necesidad de otra autorización para la nominación, puesto que sólo sería convocado, en dos llamados, el número de candidatos equivalente al total de plazas previsto en los edictos, no quedando constituido ningún excedente para su ingreso posterior. En 1998, hasta el mes de mayo, solamente 1,8% de las autorizaciones para contratación se refirieron a nominaciones generadas en concursos antiguos - que por su dilatado lapso de validez todavía estaban vigentes -, siendo el porcentaje restante destinado a la realización de concursos regidos por las nuevas directrices.

El reclutamiento debe ser seguido por una política de capacitación que privilegie el entrenamiento continuo, posibilite la adecuación de los funcionarios a las modificaciones que vienen ocurriendo en el papel del Estado (y que deberán ocurrir en el futuro, con un ritmo todavía más acelerado, en virtud de los propios cambios en la dinámica de la economía mundial) y la ejecución de nuevas tareas en forma eficiente. Las acciones de corta duración deben ser priorizadas para que un número mayor de personas pueda tener acceso a esta política y el entrenamiento genere rápidamente ganancias de productividad. La selección de personas con buena formación, adquirida antes del ingreso en el servicio público, permite la adopción de esta directriz <sup>24</sup>.

El MARE está implementando una política de capacitación para todos los servidores, que incluye las directrices citadas más arriba. Para viabilizar el acceso global al programa, se estimulará el desarrollo de acciones de capacitación en los propios órganos, así como formas de entrenamiento distintas de los cursos tradicionales. Los contenidos prioritarios y la población-blanco de las acciones, serán definidos para cada bienio por el MARE, en conjunto con los ministerios que, por sus características, se encuentren directamente involucrados con el tema. Inicialmente, estos contenidos estarán direccionados hacia el aumento de la capacidad de actuación de los funcionarios frente a las nuevas demandas surgidas de la sociedad para con el Estado, y por consecuencia, de este último en

relación con sus funcionarios. Los contenidos específicos son, dadas sus características, definidos en cada órgano, a partir de sus respectivas misiones. La división preestablecida de los recursos disponibles para la capacitación, garantizará la realización de acciones en las dos grandes áreas de concentración.

Los organismos deberán elaborar un plan anual de capacitación para sus funcionarios a partir de la definición de los contenidos citados anteriormente, en lugar de adoptar una estrategia semejante a la actual, desprovista de planificación y movida por demandas específicas (sea del funcionario o del propio órgano). Siguiendo los principios de la administración gerencial, el control será efectuado a partir de los informes de ejecución de las metas establecidas en el plan, relativas a las acciones de capacitación previstas, a su carga horaria, al universo de funcionarios a los cuales se destinan, al porcentaje del mismo capacitado en cada período y a los costos involucrados (cuya media no podrá superar parámetros previamente definidos) <sup>25</sup>.

#### **d) La gerencia de recursos humanos con base en los principios de la administración gerencial**

La gerencia de recursos humanos debe ser coherente con los preceptos que orientarán la actuación de los funcionarios, a fin de evitar un conflicto entre los objetivos esperados y las condiciones disponibles para su ejecución; por lo tanto, deberá también ser pautada por los principios de la administración gerencial, que privilegia el control de resultados y no el de procesos. Para ello, se torna importante la adopción de una serie de medidas que se discuten seguidamente.

La primera se refiere a la vinculación de una parte de la remuneración del funcionario con su desempeño, que se toma como una variable en función de los resultados alcanzados. Existen pros y contras en relación con la adopción de esta estrategia. Los aspectos positivos son aquellos que apuntan hacia la coherencia de esta opción respecto del modelo gerencial: a) mayor responsabilización del funcionario por sus acciones; b) asignación eficiente de recursos destinados al pago de personal, pues vincula el incremento de los gastos con los resultados, lo que difiere considerablemente de la concesión de aumentos automáticos disociados del desempeño; y c) mayor estímulo para que los funcionarios mejoren su desempeño, en un ambiente de competencia saludable.

Entre los aspectos negativos se destacan: a) la dificultad para establecer criterios y medir los resultados individuales o colectivos; b) la patronización de reglas que por azar puedan captar de manera inadecuada especificidades de las actividades de una carrera; c) la dificultad de efectuar una evaluación realista del desempeño en tanto éste se asocia a la definición de la remuneración y de la promoción del funcionario, toda vez que su resultado se traduce en ganancias monetarias, lo que puede inhibir la concesión de notas bajas; y finalmente, d) "... la resistencia sociocultural cuestiona el sistema de remuneración por desempeño en muchos países... posiblemente los esfuerzos recientes por sustituir los premios por cierto tipo de incentivos grupales... tengan mayores perspectivas de éxito, debiendo ser considerados como instrumentos alternativos" (Nunberg, 1997:55).

Muchos autores argumentan que la aplicación de la evaluación individual es problemática en organismos en los que el público afectado es significativo (¿cómo evaluar a todos simultáneamente?), por cuanto en la evaluación institucional se privilegia el trabajo en grupo, así como los resultados de la institución. En el estado intermedio en que se encuentran tanto la reforma de la administración pública como los propios cambios en la gerencia de recursos humanos, la evaluación del desempeño de grupos o de un órgano, denominada institucional, es más difícil de implementar que la evaluación denominada individual, pues requiere la definición de metas consistentes con las cuales toda la organización se encuentre comprometida, antecedida por la identificación de los procesos de trabajo del organismo, de las áreas responsables y del flujo de dichos procesos. Por el momento, sólo algunos órganos han completado o están desarrollando este proceso.

A pesar de que la evaluación del desempeño institucional sea inclusive más eficaz que la individual, las condiciones necesarias para su implementación todavía no están sedimentadas. Sin embargo, considerando que la óptica del control de resultados es el cimiento de los cambios, la

adopción de mecanismos de evaluación del desempeño sigue siendo relevante; a fin de hacerse viable, ella debe consistir, en un principio, en la apreciación de los resultados individuales, más fácilmente mensurables, para en el futuro incorporar la parte referente a la estimación del cumplimiento de las metas globales de la institución, cuya elaboración debe ser estimulada <sup>26</sup>.

Las correcciones salariales practicadas desde 1997, que son parte integrante del programa de fortalecimiento de las carreras de Estado, ocurrieron a través de la creación de gratificaciones asociadas a la evaluación del desempeño del funcionario y a la gratificación institucional del órgano en que ejercía (esta última, cuando fuese posible). Para que esta evaluación asuma un papel relevante en la gerencia de recursos humanos, su resultado debe orientar la planificación de las acciones futuras de capacitación del funcionario, que a su vez, deben ser consideradas, dada su influencia sobre el desempeño, en evaluaciones posteriores. La importancia de la interrelación entre estas dos variables - desempeño y entrenamiento - es una premisa de la política de capacitación, y su aplicación, una directriz de la misma.

La flexibilidad y la posibilidad de actuación multidisciplinaria, que resultan en ganancias de productividad y de eficiencia, son tan fundamentales para la administración gerencial como el control de resultados. El funcionario que posee una mayor cantidad de atributos, o dicho de otra forma, que reúne condiciones para desempeñar una mayor cantidad de actividades, con una visión general de todo el proceso del trabajo, ciertamente será más productivo que otro que está restringido a la ejecución de sólo algunas tareas. La especialización es necesaria en áreas cuyas actividades exijan un conocimiento técnico detallado, vinculado, en general, a investigaciones continuas; sin embargo, su aplicación en forma generalizada es incompatible con la administración gerencial. Por este motivo, se defiende la estructuración de un número reducido de carreras con atribuciones amplias.

Por su parte, un grupo de funcionarios puede ser caracterizado como miembros de una carrera, cuando estas personas desempeñan el mismo grupo de atribuciones, poseen calificación semejante y están sujetas a las mismas reglas de ingreso, promoción, movimiento, ubicación y remuneración y, respetadas las peculiaridades y necesidades específicas del órgano en que ejercen sus funciones, a acciones de capacitación comunes <sup>27</sup>.

Con el fin de conciliar la movilidad y la flexibilidad requeridas para el mejoramiento de la eficiencia y la premisa de uniformización de las reglas, el MARE definió normas generales para ingreso, remuneración, ubicación y movimiento aplicables a las carreras recién creadas y prácticamente a todas aquellas que se configuran como de Estado. En un futuro próximo también se tomarán medidas de aproximación de las normas relativas a la promoción. El objetivo de esta medida es el agrupamiento, a mediano plazo, de diversas carreras que actualmente ejercen actividades muy próximas unas de otras, de modo de ampliar el espectro de actuación de sus integrantes. En este modelo tendríamos cinco grandes carreras de Estado: del área jurídica, del llamado ciclo de gestión (incluyendo el asesoramiento técnico a la formulación y control de las políticas en las áreas económica y social), del área policial, de la fiscalización y de la diplomacia. Los funcionarios alcanzarían la máxima movilidad posible para el conjunto de habilidades que poseyesen.

Para las carreras cuyas actividades lleguen a ser desempeñadas en varias instituciones, se creó la figura del órgano supervisor. Para desempeñar este papel fue designado el ministerio cuya atribución institucional está, intrínseca o primordialmente, correlacionada con la de la carrera. Su función es la de administrarla desde el punto de vista profesional, manteniendo la unidad de criterios en lo tocante al reclutamiento y a la definición del lugar inicial de trabajo, al desarrollo y capacitación de sus integrantes, supervisando la aplicación de las reglas de promoción y definiendo el perfil de sus ocupantes, y posibilitando, a través de esta sistemática, que la carrera sea dirigida con base en normas comunes, más allá de que el ejercicio de sus integrantes ocurra en distintos órganos y locales.

La organización horizontal de una carrera posibilita un aumento deseable de la movilidad. No obstante, cuando es excesiva, esta última puede llevar a sus integrantes a establecer un vínculo

superficial con el órgano en el que trabajan, pues sólo habrán de permanecer en él por un tiempo determinado y terminarán identificándose en forma más estrecha con su órgano supervisor correspondiente. En este contexto, su trabajo no será muy valorizado - no le serán ofrecidas mayores oportunidades si su transferencia para otro órgano fuese sólo cuestión de tiempo. Tal comportamiento, de tornarse frecuente en los diversos órganos en que trabajan funcionarios de carrera, impediría la consolidación de esta última.

Para evitar este proceso, se determinó que los integrantes de carreras cuya actuación pasa por varios organismos de la administración federal, deberán pertenecer al cuadro de personal del organismo en el que trabajan y no al del que supervisa su carrera. Esta medida creará un vínculo mucho más fuerte del funcionario con la institución en la que ejerce sus actividades, impidiendo una movilidad excesiva, que también es indeseable, y que, dado el papel destinado al organismo supervisor, no implicará una fragmentación de la carrera.

Con la creación de reglas uniformes, del organismo supervisor y de la fijación de la asignación del funcionario en su organismo de trabajo, se hace posible la integración entre diversas carreras, la ampliación de sus atribuciones, el logro de la flexibilidad deseada, y al mismo tiempo, el mantenimiento de sus características básicas. Esta directriz, asociada a las estrategias definidas para el reclutamiento, la remuneración y la capacitación, posibilitan la modificación del perfil de la fuerza de trabajo y la consolidación de las llamadas carreras de Estado.

#### **4. Conclusiones: los próximos pasos**

El programa de fortalecimiento de las carreras de Estado no se cierra, ciertamente, con las medidas aquí presentadas. Existen una serie de acciones que son continuas y otras adicionales que precisan ser implementadas para garantizar su perfeccionamiento. Las conclusiones aquí expuestas estarán centradas en los próximos pasos de esta política, toda vez que la estrategia ya adoptada fue evaluada en las secciones anteriores.

Inicialmente, es preciso destacar que el cuadro de personal del sector público no está formado sólo por carreras de Estado. Los sectores en los que los integrantes de este grupo ejercen sus actividades necesitan de un área de soporte, que administre los servicios generales, los recursos humanos, las compras, el apoyo directo a las jefaturas, en fin, toda la logística esencial para la ejecución de la actividad finalística. Dado que en esta área se ubican los actuales excesos de personal, de acuerdo con lo señalado en el diagnóstico, se debe establecer una directriz clara en cuanto a la política de desarrollo del personal para los funcionarios que ejercen estas actividades, aun cuando no pertenezcan a tales carreras.

Se pretende que en el futuro, las personas contratadas para esta tarea trabajen bajo el régimen de empleo, que será más flexible que el estatutario actualmente vigente y ciertamente contará con reglas que combinen características de este régimen y del régimen *celetista*<sup>28</sup>. En relación con los actuales funcionarios que componen este gran contingente, que fueron contratados para actuar en un Estado guiado por el paradigma de la administración burocrática, se delineó una estrategia de capacitación direccionada para su adaptación a los cambios tecnológicos observados en los procesos de trabajo de su área de actuación y la ampliación de sus atribuciones (actualmente bastante específicas), que los llevará a desempeñar una gama mayor de actividades<sup>29</sup>. Dado que la población-blanco afectada por esta estrategia es significativa, debe dedicarse una atención especial a su ejecución. La ampliación de sus atribuciones pasa también por una unión integradora de diversos cargos del área administrativa y operacional. Adicionalmente, para reducir este contingente, se buscará estimular y crear condiciones para que los actuales ocupantes de estos cargos participen en concursos en áreas carentes de personal.

En relación con las agencias ejecutivas, que ofertarán los servicios exclusivos de Estado y precisarán tener mayor flexibilidad administrativa para tornarse más eficientes, menos onerosas, y ofrecer servicios mejores y más baratos a los ciudadanos, también será fundamental la definición de las

directrices referentes a sus recursos humanos. Los integrantes del cuadro de personal de las agencias, exceptuados los del área de apoyo, también pertenecen a carreras de Estado (pues trabajan en la ejecución de servicios exclusivos del Estado) que, como tales, deben ser estructuradas de manera de privilegiar los principios ya discutidos - la unidad de reglas, la reducción del número de carreras, la ampliación de sus atribuciones y la movilidad de sus ocupantes.

Este modelo disminuye los grados de libertad para la organización de una estructura de cargos totalmente autónoma para la agencia y, por consiguiente, de su gestión administrativa. Pero por otra parte, la adopción de políticas independientes de recursos humanos por parte de los diversos órganos, no es saludable. La definición de estructuras propias - situación ya practicada anteriormente y que generó el número excesivo de cargos actualmente contabilizado, del orden de aproximadamente 2.100 (tras la extinción de muchos de ellos) -, así como de una política salarial específica que reduzca considerablemente la movilidad de los funcionarios dentro de la administración pública, dificultará inclusive la transferencia temporaria, a título de pasantía, de los funcionarios de una agencia para el respectivo ministerio supervisor, y podrá impedir, dada la incomunicabilidad que surgirá entre las áreas, una eventual transferencia de personas para áreas carentes<sup>30</sup>.

Una de las salidas para solucionar este aparente antagonismo entre autonomía y movilidad es la adopción, por parte de las agencias, de las reglas salariales básicas definidas para las demás carreras y la constitución de un monto adicional, en forma de bono, que no posea el carácter de pago habitual, vinculado al resultado de la agencia y distribuido entre todos sus funcionarios. Esta alternativa es viable porque la agencia tendrá que establecer un contrato de gestión ante su ministerio supervisor, que contendrá metas claras de desempeño, pasibles de ser utilizadas para el cálculo de ese bono, el cual podrá inclusive estar asociado a las economías generadas por el proceso de reestructuración del órgano que estuviese siendo calificado como agencia.

Por otra parte, esta es una propuesta referida exclusivamente a la cuestión de las remuneraciones, y que mantiene sin solución el problema de la estructura de los cargos. Una posible opción para las actividades que no sean típicas del Estado reside en la definición de carreras con atribuciones extremadamente genéricas y estructura común a todas las agencias, de modo de facilitar la movilidad interna y entre agencias, a pesar de que permanezcan las restricciones en lo tocante al movimiento para la administración directa (los actuales ministerios). De todas formas, la definición de cualquier autonomía conflictiva con las directrices de la política delineada en la sección anterior, tendrá que ser profundamente fundamentada en el contrato de gestión, por cuanto su adopción sólo se justificará si es imprescindible para el cumplimiento de las metas establecidas y, en consecuencia, para alcanzar los resultados deseados para la agencia.

El diagnóstico presentado en el texto señaló que la elevada participación de las gratificaciones de desempeño en la remuneración inhibe la indicación, cuando fuese necesaria, de cambios significativos en el resultado de la evaluación de un funcionario. Si esta última llegase a asumir un papel primordial en la gerencia de los recursos humanos y se vinculase con las acciones de capacitación, sería importante que la estructura de la remuneración se modifique, a fin de permitir que la evaluación se aplique sin ninguna restricción. El número de parcelas salariales deberá ser reducido, inclusive para atribuir nitidez a la escala salarial, y las gratificaciones asociadas con el desempeño deberán corresponder a una porción relativamente menor del salario. Adicionalmente, se debe elegir el binomio capacitación-evaluación del desempeño como uno de los criterios determinantes del ascenso del funcionario en todas las carreras<sup>31</sup>.

La diferencia porcentual entre el mayor y el menor salario de un cargo (la amplitud salarial) se redujo mucho en los últimos años, y con esto, se vio perjudicada una característica importante de una carrera, como es la evolución temporal asociada al desempeño y a la calificación de los funcionarios, pues la pequeñez de la amplitud desestimula a los funcionarios a buscar el progreso. Esto ocurrió

porque un aumento del salario hacia el final de la carrera en la misma magnitud que el verificado en la remuneración inicial terminaría beneficiando fundamentalmente a los jubilados.

En este escenario, no se vislumbra una solución que posibilite un aumento significativo de dicha amplitud en el corto plazo. La reducción de la participación relativa de las gratificaciones no asociadas con la posición del funcionario en el salario total, podrá mitigar el problema, pero difícilmente generará una amplitud mayor de 100% (cuando el salario se duplica a lo largo de la carrera) <sup>32</sup> y, de todas formas, deberá realizarse en etapas, pues su resultado sería una elevación, aun cuando modesta, del salario del último nivel, a menos que se practique una reducción significativa del salario de ingreso.

Como consecuencia de lo señalado, el funcionario pasó a atribuir, desde el punto de vista de su carrera personal, mayor relevancia a la ocupación de puestos de jefatura - los llamados DAS - que a la evolución a lo largo de la estructura de su cargo efectivo. A fin de reforzar este mecanismo, que representa actualmente el único disponible para estimular el progreso profesional de los funcionarios, se debe destinar una cuota mínima de DAS para ser ocupada exclusivamente por funcionarios efectivos, dentro de ciertos límites de modo de no perjudicar la dinámica de éste, que se constituye en un verdadero mercado interno de mano de obra calificada en el gobierno federal.

Concluyendo, la nueva forma de intervención del Estado implica un cambio significativo en la política de recursos humanos, o dicho en otras palabras, la reforma del Estado requiere una reestructuración de la administración pública, de la cual la gerencia de recursos humanos es un componente fundamental. La estrategia básica en relación con este tópico de la reforma consiste en un cambio en la composición de la fuerza de trabajo y en su forma de actuación, que debe estar basada en los principios de la administración gerencial.

La etapa inicial de este proceso permitió la identificación del perfil deseado para el funcionario y de las áreas a ser priorizadas en la política de recursos humanos. Posteriormente, se definieron y se implementaron las reglas de gestión de las carreras y las políticas salariales, de reclutamiento y de calificación, en consonancia con las directrices generales de la reforma. Las consecuencias directas de estas medidas serán la ampliación del número de funcionarios en las áreas finalísticas y decisorias de las actividades típicas del Estado y el aumento de su calificación, lo que propicia el fortalecimiento de las carreras que ejecutan tales actividades - las llamadas carreras de Estado.

En el proceso de implementación de esta estrategia, ya ha sido adoptado un conjunto razonable de acciones, en tanto que otras deberán ser llevadas a cabo en los próximos años con la finalidad de perfeccionarla. En esta forma, la política aquí discutida marcha en dirección al cumplimiento de una etapa fundamental de la reforma del Estado brasileño, como es la que consolida y desarrolla los recursos humanos de las áreas en que el Estado continúa ejerciendo directamente sus actividades.

## Notas

<sup>1</sup> Existe un tercer grupo de actividades, ejecutadas por los sectores que serán privatizados y perderán todo vínculo con el sector público.

<sup>2</sup> Está implícito en el argumento que la administración burocrática es ineficiente y onerosa, pues está focalizada en la conducción correcta de los procesos y no en la solución más eficaz, que implica una mayor productividad y por consiguiente costos menores. A su vez, el autor argumenta que la recuperación de la capacidad del Estado para generar ingresos podría terminar implicando solamente un aumento directo de gastos actualmente reprimidos, que no resultarían en una mejoría de los servicios prestados. Para eliminar este círculo vicioso, sería necesario que la administración se tornase más eficiente y que se modifique su modo de intervención en la sociedad, toda vez que existe una relación estrecha, aunque definida implícitamente, entre la predisposición de la sociedad para aceptar aumentos de la carga tributaria y la calidad de los servicios prestados

<sup>3</sup> Sobre el concepto de agencias ejecutivas, reguladoras y organizaciones sociales, ver el *Plano Diretor da Reforma do Estado* (1995) y los *Cadernos MARE* Nos. 2 y 9, que detallan las características de estas formas de organización.

<sup>4</sup> Aquí caracterizados como los funcionarios contratados por el régimen estatutario (que es específico para el sector público).

<sup>5</sup> En las empresas privatizadas, los actuales funcionarios perderán, en consecuencia, la condición de empleados públicos (cuyo concepto es distinto del adoptado para el funcionario público, pues el empleado sigue el régimen *celetista*).

<sup>6</sup> Para completar el cuadro, 3,3% de los funcionarios se encuentran agrupados en cargos que no son efectivos (comisionados u ocupantes de otras funciones).

<sup>7</sup> En este porcentaje estimado están consideradas las carreras de apoyo, el PCC intermedio - otros, el auxiliar y una porción no mensurable del PCC superior - otros (siguiendo la nomenclatura de la tabla).

<sup>8</sup> En este caso, de los mercados de títulos y seguros.

<sup>9</sup> Entre los que se encuentran en actividad, 12% se ubican en la faja etaria hasta los 30 años, 29% entre 31 y 40 años, 28% entre 41 y 50 años, 22% entre 51 y 60 años, y 9% por encima de esta edad.

<sup>10</sup> Otros tres ejemplos, bastante representativos de esta sistemática, son la carrera del Banco Central, la de ciencia y tecnología, y la recién creada carrera del área judicial.

<sup>11</sup> La salida para la adopción de este modelo fue la definición de atribuciones para las áreas finalísticas y de apoyo. Este último grupo, sin embargo, presenta características muy cercanas en todos los organismos, lo que no justificaría la definición de carreras específicas por institución. Pero como la ausencia de concursos en el pasado reciente hizo que algunos funcionarios integrantes del área de apoyo terminasen como auxiliares en las actividades del área finalística, esta distorsión fue ligeramente mitigada.

<sup>12</sup> En diciembre de 1997 existían 2.168 cargos en el sistema de catastro que poseían algún ocupante activo o inactivo vinculado al mismo, pero una pequeña parte se refiere al mismo cargo con diferentes denominaciones en razón de la identificación de la posición en la carrera (por ejemplo, profesor titular y adjunto, ministro de 1a. y de 2a. clase en el caso de los diplomáticos), lo que permite inferir la existencia de aproximadamente 2.100 denominaciones de cargos en el Poder Ejecutivo Federal actualmente.

<sup>13</sup> Ejemplificando, constituye el 64% de la remuneración para las carreras del ciclo de gestión, 56% para las del área de fiscalización agropecuaria y de la reforma agraria, 77% para los procuradores de Hacienda y 89% para los auditores fiscales y fiscales de la Previsión y del Trabajo (participación calculada en la situación en la que la gratificación se paga en su valor máximo para el salario final de la carrera) - datos de junio de 1999.

<sup>14</sup> Este análisis es válido aun cuando exista un desfase entre el nivel de escolaridad de los funcionarios y el exigido para el ejercicio de los diversos cargos, es decir, que exista un número mayor de personas que poseen escolaridad de nivel superior (47%) que el de ocupantes de cargos que exigen escolaridad de nivel superior para su desempeño (35%) - datos de abril de 1999. Por consiguiente, se podría argumentar que el salario es mayor para cargos con atribuciones semejantes que exigen segundo nivel, porque la escolaridad de sus ocupantes es más elevada. En realidad, los ocupantes de cargos de nivel medio tienen escolaridad más avanzada porque como los salarios en este grupo son más altos en el sector público, son atraídas las personas más calificadas.

<sup>15</sup> El proceso inflacionario rápidamente contribuyó a distorsionar y también a encubrir distorsiones derivadas de otros factores. Por otra parte, la interrupción de este proceso actúa en forma inversa. Con la detención de la inflación, las distorsiones en la estructura de las remuneraciones se hicieron muy evidentes a partir de 1995.

<sup>16</sup> Un análisis más detallado de esta cuestión se encuentra en Marconi (1997).

<sup>17</sup> En una primera lectura podría concluirse que el primer objetivo (1) es semejante al último (4). Sin embargo, mientras que el primero apunta al cambio del perfil de la fuerza de trabajo, vale decir, de sus características, el último busca una administración más racional de esta fuerza de trabajo. De todos modos, existe una significativa correlación entre los objetivos establecidos, como podrá apreciarse a lo largo del texto.

<sup>18</sup> La tasa de inflación acumulada en los últimos doce meses, hasta mayo de 1999, ascendió a 3,2% por el INPC-IBGE, lo que equivale a 1/5 de la erosión que el salario sufría en sólo un mes, en términos reales, en un ambiente de inflación mensual del 20%. En cuanto al nivel de los salarios reales, los funcionarios ocupantes de cargos de nivel intermedio que integran el PCC - es decir, que están agrupados en carreras específicas -, quienes constituyen la amplia mayoría de los funcionarios públicos (48,9% del total de activos), reciben hoy (media de los últimos doce meses hasta abril de 1999) salarios 19,3% superiores, en términos reales, al salario medio observado en 1989, año en el que las remuneraciones se encontraban en un nivel bastante razonable. El índice medio de los salarios en el Poder Ejecutivo, ponderado por el número de integrantes de las diversas carreras, es superior en un 9% según un criterio y una base de comparación semejantes.

<sup>19</sup> De estos R\$ 1.068 millones, 46,1% corresponde al aumento concedido a los profesores (R\$ 492,2 millones), que también constituyen el mayor contingente de funcionarios beneficiados en este proceso (54,3% del personal activo y 56,5% de los inactivos). Otras correcciones no incluidas en el cómputo de este valor, fueron concedidas a grupos de funcionarios de la Procuraduría de Hacienda Nacional, civiles de la Marina y cargos de dirección de las universidades y escuelas federales de 2o. nivel que no están directamente involucrados en este proceso de fortalecimiento de las carreras, alcanzando un total de 1.230 funcionarios activos, 44 inactivos y 21.493 funciones destinadas a los cargos de dirección de las universidades y escuelas federales de 2o. nivel, cuyo impacto anual en los gastos fue de R\$ 126,3 millones. Las cantidades y los cálculos están basados en datos de mayo de 1998. Posteriormente, en razón del agravamiento de la crisis fiscal, no se implementaron otros reajustes.

<sup>20</sup> Cuando el ritmo de ingreso sea constante, el de jubilaciones también habrá de serlo; entonces, si los funcionarios trabajan en promedio 30 años antes de jubilarse, bastará con reponer 1/30 de la fuerza de trabajo necesaria para cada año.

<sup>21</sup> Este era el plazo habitual de validez de un concurso, porque la Constitución establece como plazo **máximo** dos años, renovables por un período igual.

<sup>22</sup> Las excepciones se refieren al cargo de bibliotecario y a las carreras de nivel medio del Banco Central y del Tesoro.

<sup>23</sup> Excepcionalmente, no habrá contrataciones en 1999, en virtud del ajuste fiscal por el cual pasa la economía brasileña, pero se espera que esta sistemática sea retomada para el 2000, aunque en cantidades menores.

<sup>24</sup> La excepción se aplica a los profesores e investigadores, dado que la peculiaridad de sus profesiones, direccionadas hacia la vida académica, exige una constante capacitación a través de la realización de cursos de largo plazo, más específicamente de aquellos relativos a los varios niveles de postgrado.

<sup>25</sup> Esta política fue lanzada a través de un decreto publicado en el segundo semestre de 1998, siendo que los organismos están implementando paulatinamente las directrices y reglas allí establecidas.

<sup>26</sup> En algunos organismos, como la Secretaría Federal de Control y la del Tesoro Nacional, la evaluación del desempeño institucional está bien desarrollada y consolidada. Pero para otros, que no poseen procesos de trabajo fácilmente cuantificables como en estos dos ejemplos - sin desmerecer, en ningún sentido, su trabajo -, la definición de los criterios para la medición de los resultados globales constituye una ardua tarea.

El PPA (Plan Plurianual), en el cual el gobierno estructura sus acciones a través de la definición de programas prioritarios y de sus respectivas metas, y que será puesto en práctica a partir del 2000, contribuirá grandemente con la difusión de la evaluación del desempeño institucional.

<sup>27</sup> Ver “*A Nova Política de Recursos Humanos*”, *Cadernos MARE* no. 11, 1997

<sup>28</sup> Se encuentra en el Congreso Nacional un proyecto de ley que disciplina este régimen, del cual no participarán sólo las carreras cuyas actividades estén caracterizadas como exclusivas del Estado, que permanecerán sometidas a las reglas del régimen estatutario. La definición del rol de carreras de Estado está siendo objeto de una intensa discusión y de presiones corporativas, y por consiguiente, difícilmente corresponderá al adoptado en este artículo, el cual está basado en una conceptualización del autor fundamentada en el inicio de este trabajo.

<sup>29</sup> La Política Nacional de Capacitación, implementada a través del decreto citado en una nota anterior, estableció que ésta es una de las áreas prioritarias de entrenamiento para el bienio 1999-2000.

<sup>30</sup> Está implícito en este razonamiento que la existencia de un diferencial en las remuneraciones entre cargos semejantes en los diversos organismos dificulta la movilidad, pues inhibe la actuación conjunta de dos funcionarios que se desempeñan con las mismas atribuciones pero que, por provenir de planes de carreras distintos, reciben salarios desiguales.

<sup>31</sup> Estas variables ya integran el papel de criterios para el progreso de algunas carreras, en las cuales la realización de cursos y la obtención de una media de evaluaciones satisfactoria son requisitos para que el funcionario progrese de una clase a otra. Sin embargo, persiste la necesidad de difundir tales reglas y de establecer una correlación mayor entre la capacitación y la evaluación del desempeño. Las propuestas de reglamentación del progreso en otras carreras - inclusive habiendo ya sido implementadas algunas de ellas, como es el caso de los cargos para la policía federal - incorporan tales principios.

<sup>32</sup> Para los cargos del PCC, cuya estructura salarial sólo incluye la remuneración básica y una gratificación asociada a la posición del funcionario en la carrera, la amplitud alcanza 114% (para el nivel superior) y 159% para el nivel intermedio.

### **Referencias Bibliográficas**

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997) “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n.º 1. Brasília.
- MARCONI, Nelson (1997) “Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado”. *Revista do Serviço Público*, 48(1), jan/abr.
- MARTINS, Luciano (1997) “Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”. *Cadernos ENAP*, n.º 8. Brasília, (1ª edición publicada en 1995). Publicado originalmente como “Reform of Public Administration and Political Culture in Brazil: an overview”, background paper para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1997) “A nova política de recursos humanos”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n.º 11. Brasília.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1999) *Boletim Estatístico de Pessoal*, varios números. Brasília.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial.
- NUNBERG, Barbara (1998) “Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos”. *Cadernos ENAP*, n.º 14. Brasília. Publicado originalmente como “Managing the civil service: reform lessons from advanced industrialized countries”. *Discussion Papers*, n.º 204. Banco Mundial.

## **Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado \***

**Mercedes Iacoviello**

### **Introducción**

Cuando se habla de desarrollar los recursos humanos en una organización, generalmente se asocia el concepto con el diseño y la implementación de un plan de capacitación. Pero la función de desarrollo de recursos humanos no debería restringirse a este ámbito, sino que debería estar orientada a la evolución de la fuerza de trabajo en el largo plazo, de acuerdo con las demandas del contexto.

Los cambios en los objetivos de la organización, la incorporación de nuevas tecnologías, o la aprobación de nuevas leyes son situaciones que crean la necesidad de programas de capacitación y desarrollo para incorporar nuevos conocimientos y habilidades, o para fomentar actitudes favorables al cambio en los empleados. Los programas de capacitación y desarrollo se utilizan como herramientas para que la organización pueda aumentar las competencias de sus empleados de manera que les permita enfrentar las demandas cambiantes del trabajo que realizan. Cabe aclarar que a lo largo de este artículo se utilizará el concepto de competencias del empleado para englobar los conocimientos, habilidades, aptitudes y otras características relacionadas con el trabajo.

La mayor complejidad de las organizaciones públicas exige permanentemente nuevas competencias, que en el marco de reducción del sector público deben ser desarrolladas internamente, trabajando sobre los recursos humanos disponibles. De ahí que la función de desarrollo sea central en el diseño y en la implementación de los lineamientos estratégicos de la organización.

La perspectiva estratégica provee un marco adecuado para analizar el rol del desarrollo de recursos humanos en la planificación de largo plazo en las organizaciones. Este trabajo utiliza esta perspectiva para señalar las ventajas -y la creciente necesidad- de conducir el desarrollo de recursos humanos estratégicamente. La idea central es que si las actividades de desarrollo de recursos humanos en el Estado son planificadas sin perder de vista la misión de la organización y el plan de recursos humanos, su efectividad se verá altamente enriquecida.

La primera parte del trabajo analiza la relevancia del desarrollo de recursos humanos y las actividades específicas que podrían ayudar a proveer un enfoque estratégico a esta función. La segunda parte estudia el proceso de planificación del desarrollo de recursos humanos y su interrelación con la estrategia organizacional y con el plan global de recursos humanos. A continuación se discuten las ventajas y limitaciones de la conducción estratégica de las áreas de Desarrollo en el Estado, describiendo algunas experiencias en el sector público en los Estados Unidos y en Argentina. Por último, se presentan algunas implicaciones de la perspectiva estratégica sobre la efectividad de la función de desarrollo de recursos humanos.

### **Relevancia estratégica de la función de desarrollo de recursos humanos**

La mayor ventaja competitiva de una organización se basa en construir una sólida infraestructura humana. La función de desarrollo juega un rol central en este proceso, ya que tiene a su cargo asegurar que los recursos humanos con los que cuenta la organización sean siempre capaces de enfrentar los nuevos desafíos y explotar las nuevas oportunidades que les provee el entorno. Así, el desarrollo del personal es una estrategia clave para la supervivencia y el crecimiento de la organización pública.

Las áreas de Desarrollo de recursos humanos están adquiriendo gran importancia como determinantes de la efectividad organizacional en el ámbito público. Ante un entorno cada vez más complejo en términos de condiciones económicas, tecnológicas, procesos políticos y pautas socioculturales, la efectividad de las organizaciones públicas depende cada vez más de la calidad de sus recursos humanos. En este complejo entorno, el rol del trabajo ha ido cambiando, haciendo más difícil

---

(\*) 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.

la conducción de las personas que conforman la organización. Los empleados tienen expectativas respecto de su crecimiento personal y desarrollo profesional, que requieren ser consideradas en la planificación de la carrera. El área de Desarrollo tiene un rol central en la búsqueda del "...ajuste entre las necesidades de recursos humanos de la organización y las necesidades individuales de crecimiento personal y desarrollo en la carrera interna" (Schein, 1985).

El desarrollo estratégico de recursos humanos implica la identificación de las competencias necesarias y la conducción del proceso de aprendizaje de los empleados, orientado al logro de las estrategias de la organización. El concepto de competencias nos permite justamente relacionar las actividades de capacitación y desarrollo con la estrategia global de la organización, definiendo los resultados esperados de la capacitación en términos de competencias necesarias para la gestión. Desde esta perspectiva, se puede utilizar las competencias como unidad de medida del diagnóstico de necesidades de capacitación y desarrollo, tendiendo un puente entre los objetivos y orientaciones políticas más abstractas y los requerimientos operativos de formación.

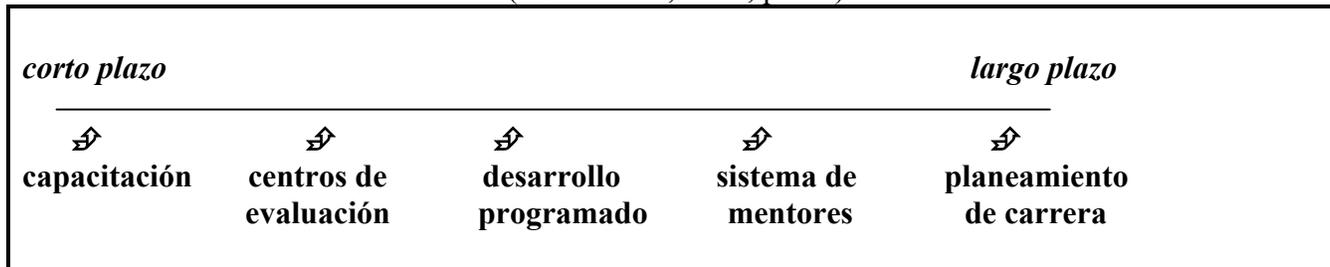
La función de desarrollo de recursos humanos provee los medios para cerrar la brecha que pudiera haber entre las competencias existentes y las determinadas como necesarias, de acuerdo a los objetivos estratégicos planteados. En los sistemas de mérito característicos de la función pública, las actividades de capacitación y desarrollo son una herramienta aún más importante para trabajar sobre las competencias críticas. Para tener un perfil estratégico, el área de Desarrollo no debe focalizarse en necesidades inmediatas, sino en los resultados del proceso de planificación organizacional de largo plazo.

Existe una amplia variedad de actividades que una organización puede implementar para asegurar la alta calidad de su infraestructura humana. Butler, Ferris y Napier (1991) proponen un modelo que identifica cinco grandes grupos de actividades y las clasifica de acuerdo al tiempo necesario para su implementación. Los cinco grupos de actividades a los que se refiere el modelo son:

- *capacitación*: se incluyen en este grupo todos los programas de entrenamiento y capacitación dentro y fuera del puesto de trabajo.
- *centros de evaluación de gerentes (assessment centers)*: son experiencias de entrenamiento de los candidatos a cargos gerenciales, a los que se enfrenta a situaciones hipotéticas para que tomen decisiones, las que son evaluadas por gerentes experimentados que participan como observadores
- *desarrollo focalizado (targeted development)*: se trata de actividades de desarrollo focalizadas en las competencias detectadas como críticas a través de los centros de evaluación.
- *sistema de mentores*: plantea una relación entre un empleado avanzado en la carrera y un posible sucesor de su puesto, a través de la cual el mentor (o "padrino") transmite la información relacionada con su cargo y entrena a su "protegido" para ocupar puestos de mayor responsabilidad.
- *planificación de la carrera*: se considera en sí misma una modalidad de desarrollo, ya que la experiencia en diferentes puestos de progresiva responsabilidad provee a los empleados conocimientos y habilidades que utilizarán eventualmente en los puestos de mayor jerarquía a los que accedan.

El modelo de Butler, Ferris y Napier se estructura en torno a una línea de tiempo que ubica las actividades de desarrollo en función de su orientación de corto o largo plazo (ver Figura 1). En el extremo del corto plazo se ubican las actividades de capacitación, ya que la mayoría puede ser implementada en períodos de tiempo relativamente cortos. Los centros de evaluación toman más tiempo para su diseño, pero su implementación es bastante rápida. El desarrollo focalizado se ubica en un lugar intermedio, ya que implica trabajar sobre las necesidades evaluadas a través de los centros de evaluación. El sistema de mentores se ubica más cerca del largo plazo, ya que los beneficios del mismo –tanto para el mentor como para el empleado- tardan más tiempo en hacerse efectivos. Por último, las actividades de desarrollo a través de la carrera se ubican en el extremo del largo plazo, ya que se trata de un proceso permanente que debería darse durante la totalidad de la carrera de los empleados.

**Figura 1**  
**Línea de tiempo de las actividades de desarrollo de recursos humanos**  
 (Butler et al., 1991, p.132)



Desde esta perspectiva, las unidades de Desarrollo de Recursos Humanos cuentan con diferentes herramientas para lograr sus objetivos y mejorar la efectividad de la fuerza de trabajo. De acuerdo con el tipo de actividades que se planifican, habrá una orientación diferente para estas unidades. Si el área de Desarrollo se focaliza exclusivamente en actividades de capacitación, no cumple su función desde una perspectiva estratégica. En general, los planes de capacitación tienen una orientación operativa, no estratégica, y responden a demandas específicas para el desarrollo de ciertas habilidades y conocimientos necesarios en lo inmediato (Hales, 1986). Como resultado, la unidad de Desarrollo de Recursos Humanos queda aislada del proceso de planificación estratégica, ya que no tiene ningún insumo valioso para aportar al mismo. Desde una perspectiva estratégica, el objetivo de una unidad de Desarrollo debería estar centrado en el extremo derecho de la línea de tiempo presentada anteriormente (ver Figura 1). De esta manera, habrá una estrecha conexión entre la planificación de las actividades de desarrollo y las necesidades de la organización en el largo plazo.

La actividad de desarrollo que se presenta como medio ideal para desarrollar los recursos humanos desde la perspectiva estratégica planteada, es la planificación de la carrera. El objetivo de planificar la carrera de los empleados es prepararlos para enfrentar las necesidades futuras de la organización pública, asegurando de esta manera su supervivencia (Pynes, 1997). Su orientación hacia las necesidades futuras de la organización la convierte en una herramienta muy poderosa desde el punto de vista del desarrollo estratégico. Al mismo tiempo, es un mecanismo de motivación muy importante. David Osborne, figura central en el diseño del programa de reforma del Estado Federal implementado por el gobierno de Clinton, plantea que las oportunidades de carrera representan una pieza central como incentivo para los empleados para asegurar la efectiva “reinvención” de la agencia gubernamental (Osborne & Plastrik, 1997).

El carácter estratégico del desarrollo de los recursos humanos no se garantiza solamente por el tipo de actividades que se encaran. La instancia de evaluación de las actividades de capacitación y desarrollo también debe ser consistente con la perspectiva estratégica planteada. El tema crítico consiste en elegir los criterios de evaluación a utilizar. El más simple y más utilizado es medir la reacción de los participantes respecto del programa, generalmente por medio de cuestionarios anónimos. Un segundo nivel es medir el aprendizaje, es decir el grado en que los participantes incorporan los contenidos del programa. Un tercer nivel se refiere a cambios de comportamiento, y mide el grado en que los participantes aplican lo aprendido en su puesto de trabajo. El último nivel se refiere al impacto del programa de desarrollo en función de los objetivos de la organización. En este nivel se intenta analizar si el programa generó cambios significativos en los parámetros de eficiencia de la organización.

Desde una perspectiva estratégica, la evaluación de las actividades de capacitación y desarrollo debería abarcar los cuatro niveles planteados. Es importante conocer la opinión que los participantes tienen del programa, porque una buena predisposición hacia el curso favorece el aprendizaje. Pero también es necesario avanzar hacia los otros niveles de evaluación para determinar objetivamente hasta

qué punto los contenidos son comprendidos, y hasta qué punto se trasladan al ámbito del trabajo. Los objetivos de la capacitación tienen sentido si se establecen en términos de comportamientos concretos a modificar. Estos comportamientos tienen que estar orientados a facilitar el logro de los objetivos y estrategias de la organización, por lo cual es importante evaluar el programa de capacitación en términos de resultados o impacto.

Además de los cuatro niveles de evaluación planteados, es importante intentar algún tipo de evaluación que mida el retorno de la inversión, determinando los costos involucrados en el programa de capacitación y desarrollo, y estimando los beneficios y ahorros generados (Phillips, 1995). Si bien es técnicamente complejo aislar el impacto del programa sobre el rendimiento de la organización, y traducir ese impacto en términos monetarios, un estudio de retorno de la inversión es un elemento invaluable para las áreas de Desarrollo en el Estado a la hora de negociar las asignaciones de fondos.

En las organizaciones públicas, una instancia de evaluación adecuada de los programas de capacitación y desarrollo es fundamental, ya que es necesario reunir evidencia de la consecución de los objetivos de los programas, de los cambios de comportamientos logrados y la consecuencia de dichos cambios sobre los resultados de la gestión. Si esto no se logra, el tiempo dedicado al desarrollo se interpretará desde la instancia política como tiempo perdido para la actividad cotidiana. De esta manera, el apoyo político -y la financiación- para los programas se verá seriamente amenazado (Iacoviello, Falivene & Diez, 1997).

### **El rol del área de Desarrollo en el proceso de planificación estratégica**

Si la planificación de las actividades de desarrollo se realiza independientemente de la planificación estratégica de la organización, necesariamente estas actividades conservarán un perfil operativo. O peor aún, puede suceder que ni siquiera cubran las reales necesidades de capacitación a nivel operativo. Las tendencias del sector en que se desempeña la organización deberían incluirse como variable a considerar, a fin de anticipar necesidades futuras y cambios en la demanda interna de capacitación y desarrollo. Reforzando este concepto, “el esfuerzo de desarrollar los recursos humanos no alcanza su máximo potencial sin una clara y directa conexión con el plan estratégico global” (Butler et al., 1991).

No es cuestión de cambiar el título del plan de actividades de desarrollo para transformarlo en “estratégico”. El punto es incluir todas las variables relevantes del entorno en el proceso de planificación. La planificación estratégica del desarrollo de recursos humanos debe considerar la misión de la organización y su entorno, esto es, las fuerzas internas y externas que la afectan (Nadler & Wiggs, 1986). Si bien es cierto que la planificación estratégica está orientada al largo plazo y que la planificación operativa se basa en el corto plazo, no hay una coincidencia estricta entre estos conceptos. Una estrategia puede ser definida como “un plan para interactuar con el contexto competitivo para lograr los objetivos organizacionales” (Daft, 1992). Por lo tanto, el análisis del contexto es lo que define a la planificación como estratégica.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores del contexto a considerar en el caso de las organizaciones públicas? Bryson (1995) propone las siguientes categorías, en las cuales organiza los factores del contexto que generalmente se proponen como relevantes para el sector público.

- Complejidad creciente en términos organizacionales y sociales, generada por el cambio tecnológico, la globalización de la información y de las economías. La mayoría de las instituciones fueron pensadas para entornos más simples y estables que el actual.
- Cambios tecnológicos continuos. Las organizaciones públicas deben adaptar sus procesos, estructuras y métodos de asignación de recursos a los cambios tecnológicos.
- Privatización y creciente interacción entre los sectores público, privado y organizaciones sin fines de lucro. La tendencia es a la delegación de la implementación de actividades en los sectores privado y sin fines de lucro, quedando para el Estado la función de conducción y control.

- Limitado crecimiento de los recursos del sector público. El tamaño de las organizaciones públicas respecto del PBI no tiene perspectivas de crecer, mientras que el costo de las actividades desarrolladas por el Estado tiende a aumentar.
- Diversidad de la fuerza de trabajo y de la población en general. La diversidad se verifica en términos raciales, étnicos, culturales y de género, y produce demandas más complejas hacia los organismos públicos.
- Calidad de vida y ambientalismo. Se da mayor importancia a la disponibilidad de tiempo de la población, a la preservación del medio ambiente, a las condiciones de salud y seguridad física.

Todos estos factores tienen que ser considerados al realizar la planificación estratégica global de la organización, y tendrán consecuencias también sobre la planificación del desarrollo de recursos humanos. Los cambios tecnológicos, por ejemplo, generan nuevas demandas de competencias a desarrollar en la organización. El uso creciente de la tecnología para comunicarse con mayor cantidad de personas a través de grandes distancias ha eliminado, en muchas áreas, la necesidad del contacto personal. La comunicación mediatizada a través de herramientas tecnológicas requiere el desarrollo de diferentes competencias. Responder consultas a los usuarios a través del correo electrónico requiere el manejo de programas informáticos, pero también requiere habilidad en la comunicación escrita, que no necesariamente está garantizada en grupos de empleados que trabajaban en áreas de atención al público en forma personal o telefónica.

Los cambios demográficos también son relevantes en términos de las demandas de desarrollo y capacitación que generan. En Estados Unidos, por ejemplo, la población está aumentando su edad promedio, y diversificándose en términos raciales. Este dato es relevante al planificar las actividades de desarrollo, y muchas agencias gubernamentales están comenzando programas de “sensibilidad cultural” (*cultural awareness*) para mejorar el nivel de respuesta a grupos étnicos y raciales específicos.

Se podría considerar que la estrategia global de la organización es un factor más del contexto desde el punto de vista de la planificación de las actividades de desarrollo. La diferencia con el resto de los factores planteados es que la estrategia de la organización puede –y debería– ser afectada por la planificación del área de Desarrollo. El plan estratégico de desarrollo tiene un gran impacto potencial en las definiciones de la estrategia a nivel global. Se trata de una relación de doble vía entre los dos procesos. Por un lado, dado que el nivel de competencia de los empleados es esencial para asegurar la ventaja competitiva de una organización, el diagnóstico realizado desde el área de Desarrollo debería ser una variable central a tener en cuenta para definir la estrategia de la organización. Por otro lado, el plan de desarrollo no puede ser efectivo sin tener en cuenta la dirección general a la que apunta la organización.

### **Estrategia de desarrollo y estrategia global de recursos humanos**

Otro punto a considerar desde la planificación del desarrollo es el plan estratégico de recursos humanos. Los objetivos organizacionales plantean ciertas demandas a las áreas de Administración de Recursos Humanos, determinando requerimientos de reclutamiento, selección, evaluación de desempeño o compensación de los empleados. Los lineamientos estratégicos para la administración de recursos humanos deberán ser tenidos en cuenta al establecer el plan de desarrollo y capacitación.

En muchas organizaciones públicas, el área de Administración de Recursos Humanos funciona en una unidad orgánica separada del área de Desarrollo y Capacitación. En general, las áreas de Desarrollo buscan esta independencia del resto de las actividades de recursos humanos para no ser identificadas con la imagen “policia” y excesivamente normativa que suelen tener las áreas de personal en el Estado (Shafritz, 1992).

Sin embargo, las actividades de desarrollo representan un componente más del sistema de recursos humanos en una organización, aun en los casos en que se desarrollen a través de una unidad organizacional independiente. Como parte de un sistema global, deben estar en conexión permanente

con el resto de las actividades que lo componen. Los criterios de selección, evaluación y compensación de los empleados tienen que ser consistentes con las actividades de desarrollo y capacitación que se plantean. El sistema de incentivos debe ser coherente y las distintas actividades de recursos humanos deben reforzarse mutuamente.

Una vez determinadas las competencias necesarias para el funcionamiento exitoso de la organización, hay diferentes vías para incorporarlas. Una alternativa es reclutar y seleccionar individuos y grupos que ya posean las competencias buscadas. Pero otra alternativa es desarrollar los recursos humanos existentes, y éste es el ámbito de acción del desarrollo de recursos humanos. Como señala Beer (1985), "...después de la selección, el desarrollo del empleado es una de las herramientas clave...para asegurar la composición adecuada de habilidades para enfrentar los desafíos en el futuro." Las limitaciones que suele tener la selección de personal en el sector público aumentan la importancia de las actividades de capacitación y desarrollo. El plan estratégico de recursos humanos debe realizarse en estrecho contacto con el área de Desarrollo, ya que ésta puede proveer información vital acerca de las posibilidades de desarrollar internamente las competencias críticas, y tiene los conocimientos técnicos para evaluar modos alternativos para implementar las actividades de capacitación y desarrollo.

Para que sea efectivo el programa de desarrollo, hay que crear un sistema de incentivos que lo refuerce. Es muy importante hacer responsables a los niveles de supervisión y gerencia por el desarrollo de sus subordinados para que lo consideren prioritario y se involucren en el proceso. Es absolutamente necesaria una estrecha interacción entre el área de Administración de Recursos Humanos y el área de Desarrollo. Las nuevas competencias sólo serán efectivas si las organizaciones pueden predecir los tipos de competencias y puestos que serán requeridos. Además, una vez entrenados los empleados, deben ser asignados a puestos en los que puedan utilizar las competencias adquiridas.

En síntesis, la planificación estratégica del desarrollo de los recursos humanos tiene que tener en cuenta tanto los factores externos a la organización, como los lineamientos que plantea el plan estratégico global y el plan de recursos humanos.

### **Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado**

Si bien hay consenso en la literatura respecto de la necesidad de orientar las actividades de capacitación y desarrollo desde una perspectiva estratégica, hay muchas barreras para el diseño de una estrategia de largo plazo para estas actividades, especialmente en el ámbito del Estado. En las organizaciones públicas de Argentina estas áreas ni siquiera aluden al ambicioso nombre "Desarrollo", sino que se las identifica como áreas de Capacitación, tanto en el nivel nacional como en el provincial y local. En Estados Unidos es más frecuente encontrar unidades de Desarrollo (o de Capacitación y Desarrollo) en las agencias gubernamentales, si bien en la mayoría de los casos sus actividades se centran en la identificación de necesidades inmediatas y en el diseño de programas de capacitación específicos para atenderlas.

Esta orientación hacia el corto plazo no es fruto de una decisión estratégica tomada por el grupo a cargo del área de Desarrollo, sino que generalmente responde a la necesidad de justificar la función mediante resultados inmediatos. Es difícil justificar el desarrollo de los recursos humanos en el largo plazo, si bien en teoría es precisamente en el largo plazo donde se desarrollarán las ventajas competitivas de la organización. Es más fácil mostrar la mejora en las habilidades de manejo del procesador de texto de las secretarías que justificar un programa de mentores a desarrollar en cinco años. Otro problema es la dificultad de predecir las necesidades de largo plazo de la organización y los riesgos involucrados en tomar decisiones basadas en contextos inestables y cambiantes.

En las organizaciones públicas, esta tendencia al corto plazo se ve agravada por la alta rotación de sus máximas autoridades, que corresponden a cargos políticos. Los programas de desarrollo orientados al largo plazo tienen serias dificultades para lograr apoyo político, ya que sus efectos suelen superar el tiempo de gestión de los máximos funcionarios de la organización. También es más difícil justificar las asignaciones presupuestarias en programas de desarrollo, cuya implementación es

complicada y se entremezcla con la actividad cotidiana de la organización. La capacitación tradicional, en cambio, se asocia con la educación formal, que tiene “buena prensa”. En principio, se parte del supuesto de que tomar clases es bueno, y no se discute la idea de que los empleados deben refrescar sus conocimientos volviendo al aula con cierta frecuencia.

En general, en las organizaciones públicas no se validan los procesos de capacitación y desarrollo, debido a la escasez de tiempo y de recursos. Los programas continúan basados en la convicción de que es importante capacitar a los empleados, y no porque haya estudios sistemáticos que demuestren los beneficios de estas actividades.

### **Algunas experiencias orientadas al desarrollo estratégico**

Tradicionalmente, las funciones de capacitación y desarrollo en el Estado han sido bastante subvaluadas, y son víctimas frecuentes de los recortes de gasto cuando se presentan crisis financieras. El gasto total en capacitación en el gobierno federal en Estados Unidos, por ejemplo, alcanza \$550 millones de dólares anuales para 2.2 millones de empleados (excluyendo el servicio de correo). Esta suma representa el 0.8% del gasto total en personal. Según una estimación para el total de empresas comprendidas en el *ranking* Fortune 500, el gasto en capacitación representa el 3.3% de los gastos en personal, y en las empresas más progresivas y exitosas, llega al 5 y hasta al 10% del gasto total en personal (Shafritz, 1992).

Si bien el sector privado sigue a la vanguardia en cuanto al gasto en capacitación y desarrollo, en los últimos años las organizaciones públicas han comenzado a dar mayor énfasis a estas actividades, incorporando programas cada vez más abarcativos y sofisticados.

En los Estados Unidos ha habido una revalorización de las actividades de capacitación y desarrollo como herramienta para lograr una adaptación de las organizaciones públicas a los cambios en las demandas que plantea el público. Las agencias gubernamentales enfrentan un contexto de reducción de presupuesto y reducción de *staff*, mientras que los ciudadanos y los clientes directos de estas agencias exigen mayor nivel de servicios, o incluso nuevos servicios y productos.

En el nivel del gobierno federal, la necesidad de dar una perspectiva más estratégica a las actividades de desarrollo ha sido reconocida a través de la reforma de la Ley de Capacitación de Empleados Públicos, realizada por el gobierno de Clinton en 1994. La reforma indica que las actividades de capacitación deben estar “relacionadas directamente con la misión de la organización”. Además de continuar con las actividades tradicionales de entrenamiento y capacitación, se enfatizan actividades tales como el desarrollo de liderazgo, programas de re-entrenamiento y rotación de puestos (Pynes, 1997).

A nivel estatal, es interesante el programa de desarrollo de carrera implementado por el estado de Illinois. El Programa de Movilidad Ascendente (*Upward Mobility Program*) otorga la posibilidad a los empleados del gobierno estatal de participar en cinco carreras alternativas: procesamiento de datos, servicios de oficina, contabilidad, recursos humanos y puestos médicos. Los empleados reciben asesoramiento acerca de las oportunidades para hacer carrera dentro de la organización, y acerca de los requisitos de educación formal y capacitación específica necesarios para cubrir los distintos puestos dentro de cada carrera. El programa cubre todos los gastos de matrícula de los cursos tomados en instituciones públicas, y parte de los gastos cuando se trata de instituciones privadas. Cuando todos los requisitos de formación han sido cubiertos, los empleados participantes del programa son especialmente tenidos en cuenta ante las vacantes producidas en los puestos que participan del programa. El programa es estable en términos financieros, y tiene un presupuesto anual que oscila entre los 3 y 3.5 millones de dólares (Pynes, 1997).

En cuanto a programas de desarrollo gerencial, el gobierno federal de los Estados Unidos ha desarrollado a través de la agencia de administración de personal (U.S. Office of Personnel Management, OPM), una experiencia llamada Modelo de Liderazgo Efectivo (*Leadership Effectiveness Framework*). Mediante este modelo se definieron las competencias necesarias para un desempeño

efectivo en los puestos de supervisores, gerentes y ejecutivos. Se utiliza para planificar la sucesión de puestos y las actividades de desarrollo en estos niveles.

Existe un área especialmente dedicada a planificar e implementar actividades de desarrollo gerencial para los organismos públicos, llamada Grupo de Desarrollo de Recursos Humanos (Human Resource Development Group). Los programas centrales son:

- Programa de Desarrollo de Candidatos del Servicio de Ejecutivos Senior (SES) (*Senior Executive Service Candidate Development Program*): provee la capacitación formal para cubrir los requerimientos de los candidatos al SES.
- Programa de Potencial Gerencial (*Executive Potential Program*): diseñado para especialistas y técnicos que van a ser promovidos a cargos gerenciales.
- Programa Presidencial de Administración (*Presidential Management Program*): es un programa para puestos de ingreso, diseñado para atraer al gobierno federal a estudiantes de posgrado brillantes, con un compromiso hacia una carrera en el sector público. Los candidatos son propuestos por las autoridades de las universidades, y se incorporan a un programa de dos años en los cuales se los entrena a través de conferencias, seminarios, asistencia a sesiones del Congreso y pasantías en organismos públicos.

Dentro de la misma agencia existe un Centro Nacional de Estudios Independientes (*OPM's National Independent Study Center*) que provee cursos de capacitación de modalidad no presencial. Estos cursos cubren una variedad de temas, como administración financiera, informática, administración de personal, supervisión y conducción, comunicación escrita, entre otros. Además de estos programas, la OPM provee capacitación general a los empleados públicos de nivel nacional, provincial y local que asisten a sus seis centros de capacitación en distintos puntos del país.

En Argentina se está comenzando a trabajar en programas que tienen una orientación más estratégica. La Dirección Nacional de Capacitación (DNC) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), a cargo de proveer capacitación a los empleados sin cargos de conducción, ha comenzado hace algunos años a basar su planificación de actividades en el modelo de competencias. La DNC organiza la realización de talleres con los encargados de capacitación de los distintos organismos de la Administración Pública Nacional, a través de los cuales se definen los perfiles profesionales requeridos para realizar diferentes grupos de tareas. La DNC analiza las demandas que surgen de los talleres y define las competencias necesarias para la gestión, a partir de las cuales se planifican las actividades de capacitación y desarrollo.

En la Dirección Nacional de Capacitación existen dos proyectos en desarrollo orientados a sistematizar los procesos de entrenamiento en el puesto de trabajo, que actualmente se realizan de manera informal. Uno de ellos consiste en un curso de capacitación para agentes de los Niveles D, E y F del SINAPA (Sistema Nacional de Profesión Administrativa), denominado "Formación de facilitadores de aprendizaje en puestos de trabajo". Tiene por objetivo la formación de "tutores internos", que cumplen con el rol de socialización de la información relacionada con las tareas que los nuevos empleados deberán realizar. El otro proyecto se relaciona con la formación de tutores para cumplir el rol de "soportes en informática". Se trata del "Curso Soporte Técnico" destinado a personas con conocimientos en el tema, que son designados por el responsable de un área para asistir técnicamente a otros empleados del sector (Iacoviello, Falivene & Diez, 1997).

Los programas de desarrollo gerencial para los funcionarios del gobierno nacional en Argentina se concentran en la Dirección de Formación Superior, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). El Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública incluye un programa anual de capacitación, que se complementa con talleres de desarrollo de competencias gerenciales. Se trata de una nueva línea de formación, organizada sobre la base de metodologías interactivas y centradas en la práctica, que se orientan a perfiles de destinatarios específicos. En estos talleres los funcionarios públicos intercambian experiencias y elaboran productos

concretos utilizando las competencias desarrolladas, tales como estrategias, diagnósticos organizacionales y planes de auditoría, entre otros (INAP, 1998).

Otra experiencia interesante, en el marco del mismo Programa de Alta Gerencia, es la Formación Gerencial en Organizaciones. Es una actividad de formación gerencial diseñada “a la medida”, y se orienta a desarrollar competencias organizacionales que contribuyen a elevar los niveles de productividad y competitividad de la organización (INAP, 1998).

En la programación para el año 1999 se realizó una redefinición de las actividades para acompañar la política de la Secretaría de la Función Pública acerca del refuerzo de las competencias vinculadas al área informática, especialmente en relación con los proyectos de Firma Digital y Expediente Electrónico<sup>1</sup>. Este nuevo enfoque se refleja tanto en los contenidos del Programa de Formación Permanente como en los talleres de desarrollo de competencias gerenciales (INAP, 1999).

Las nuevas actividades desarrolladas en los últimos años en Argentina se han visto afectadas por un recorte en el presupuesto del INAP para el año 1999, que redujo significativamente la financiación de horas-cátedra. Paralelamente, se redujeron los requisitos de capacitación necesarios para las promociones de grado dentro de la carrera del SINAPA<sup>2</sup>.

A pesar de las dificultades para asegurar la sustentabilidad de los programas de capacitación, todas estas experiencias denotan un cambio de tendencia respecto de la orientación de los programas de capacitación y desarrollo en el Estado, que tienen un creciente componente estratégico y una mayor orientación hacia actividades de largo plazo.

## **Conclusiones**

La perspectiva estratégica plantea un desafío para las unidades de Desarrollo en el Estado, pero al mismo tiempo representa la posibilidad de posicionarse mejor dentro de la organización a la que pertenecen. Les permite no perder de vista la misión de la organización y su propio rol; les brinda, además, flexibilidad y capacidad de respuesta. A partir de un enfoque estratégico, cualquier cambio en el entorno o en la misión de la organización puede ser inmediatamente incorporado en la estrategia de desarrollo de recursos humanos.

El contacto permanente con la estrategia de la organización puede traducirse en mayor eficiencia para la unidad de Desarrollo, ya que en todo momento las actividades propuestas estarán focalizadas en las prioridades de la organización. También es importante que la planificación del desarrollo esté en estrecha relación con el área de administración de recursos humanos, ya que ambas funciones se alimentan mutuamente y pueden potenciar su efectividad al estar a tono con las necesidades de la organización.

La mayor ventaja de utilizar el enfoque estratégico planteado es que tiene efectos directos sobre la misión de la organización. Para una empresa, un buen plan de desarrollo de los recursos humanos puede significar la diferencia entre permanecer en el mercado o ser desplazada por la competencia. En los organismos públicos no existe este control directo del mercado, pero sí un control más indirecto por parte del público. La imagen de la organización y el nivel de satisfacción del público puede cambiar notoriamente a partir de un plan de desarrollo en función de la misión de la agencia gubernamental. Por otro lado, y como ya mencionamos anteriormente, en el Estado el desarrollo representa “la” herramienta para incorporar nuevas competencias en las organizaciones, debido a las restricciones en el ingreso y egreso del personal que imponen los sistemas de función pública.

Los planes de desarrollo generan además un sentido de pertenencia a la organización, y mejoran el nivel de motivación de sus integrantes. Cuando el plan de desarrollo está conectado con la estrategia central de la organización, los empleados son más conscientes de su función y de sus oportunidades de carrera. En este sentido, la planificación estratégica de las actividades de desarrollo favorece tanto los objetivos de la organización como el bienestar de los empleados.

Las organizaciones públicas deben continuar la tendencia hacia alternativas de capacitación y desarrollo de contenido más estratégico, esto es, orientar las actividades de capacitación hacia las

competencias críticas, establecer programas de mentores y, sobre todo, utilizar la planificación de la carrera como herramienta de desarrollo que liga los intereses individuales y las necesidades organizacionales.

La *performance* de las organizaciones públicas depende fuertemente del comportamiento, aspiraciones y motivación de los empleados. La función de desarrollo puede ser el medio para lograr que se generen los comportamientos y el compromiso del personal de modo que los objetivos de la organización puedan cumplirse. A través de la planificación estratégica de sus actividades el área de Capacitación y Desarrollo puede orientar su accionar hacia estos objetivos, maximizando su efectividad en la generación de competencias críticas para la organización.

## Notas

<sup>1</sup> Firma Digital y Expediente Electrónico, Decreto 427//98, Secretaría de la Función Pública, Res. 45/97 y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Res. 55/97

<sup>2</sup> Res. SFP 66/99 y Res. INAP 100/99

## Bibliografía

- BEER, Michael et al. (1985) Human resource management: a general manager's perspective. New York: The Free Press.
- BRYSON, John M. (1995) Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. Revised Edition. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- BUTLER, J.E.; FERRIS, G.F. & NAPIER, N.K. (1991) Strategic Human Resources Management. Chicago: South Western Publishing Co.
- DAFT, R.L. (1992) Organization theory and design. New York: West Publishing Company.
- HALES, L.D. (1986) Training: A product of business planning. Training and Development Journal, July 1986. (pp. 114-115)
- IACOVIELLO, Mercedes; FALIVENE, Graciela y DIEZ, Maria Laura (1997) Capacitación y Desarrollo. Revista Aportes, Año 4, Número 9, Otoño 1997. pp. 29-52. Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1998) Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública. INAP, Buenos Aires, Julio de 1998.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1999) Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, Ciclo básico y actualización. INAP, Buenos Aires.
- NADLER, L. & WIGGS, G.D. (1986) Managing Human Resource Development. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- OSBORNE, David & PLASTRIK, Peter (1998) Banishing Bureaucracy. New York: Penguin Group.
- PATTAN, J.E. (1986) The strategy in strategic planning. Training and Development Journal, March 1986 (pp. 118-120)
- PHILLIPS, Jack (1995) Return on Investment – Beyond the Four Levels! Middle Tennessee State University, mimeo.
- PYNES, Joan (1997) Human Resource Management for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- SCHEIN, E. H. (1985) Increasing Organizational Effectiveness through Better Human Resource Planning and Development. In Michel Beer and Bert Spector (Eds.) Readings in Human Resource Management. New York: The Free Press.
- SHAFRITZ, J.M., RICUCCI, N.M., ROSENBLOOM, D.H. & HYDE, A.C. (1992) Personnel management in government: Politics and process. (fourth edition revised). New York: Marcel Dekker, Inc.

## Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado \*

Lawrence R. Jones y Fred Thompson

El lugar prominente que ocupa la nueva gerencia pública en los Estados Unidos se debe fundamentalmente a los esfuerzos de David Osborne, un periodista, y de Ted Gaebler, ex-alcalde de una ciudad, quienes escribieron un libro ampliamente leído: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon* (Osborne y Gaebler, 1992). La publicación de *The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review*, incrementó todavía más el interés en la nueva gerencia pública. El Informe Gore propuso inventar "... un gobierno que ponga a la gente en primer lugar", mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando presupuestos basados en resultados, exponiendo las operaciones del gobierno a la competencia, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible, midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario (Gore, 1993:7).

Osborne y Gaebler declaran abiertamente que ellos no inventaron los conceptos que expusieron. Reconocen que su principal contribución radica en la realización de una síntesis de las ideas y de las experiencias de otros. La reinención del gobierno forma parte de un movimiento mucho más amplio - movimiento que actualmente tiene un alcance mundial. Los reformadores de la nueva gerencia pública se encuentran en la mayoría, si no en todos los niveles de gobierno en naciones tan diversas como el Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Canadá, Suiza, Alemania, Italia, Dinamarca, Finlandia, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Singapur, Hong Kong, Japón, y tal vez los más conocidos, Nueva Zelanda y Australia.

Las cinco "R" suministran un marco para la comprensión de los diversos conceptos que integran la nueva gerencia pública, a saber: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización. Hemos procurado presentar estos conceptos centrales en una forma racional, secuencial, que pueda ser utilizada como una guía para la innovación y el cambio organizacional.

La promesa implícita de las cinco "R" es que allí donde se sigue esta secuencia, el resultado será un gobierno con mayor capacidad de respuesta, más efectivo y eficiente. Sin embargo, es preciso hacer una advertencia: pocas son las ganancias que se prometen para el corto plazo, si es que se promete alguna. Las cinco "R" no pueden implementarse en menos de cinco años; diez años sería una estimación más realista. La figura 1 ofrece un resumen de los principales eventos de cada una de las fases de este marco de referencia.

---

### Figura 1: Las cinco "R" de la Nueva Gerencia Pública

---

#### 1.- Reestructuración:

- Identificar las competencias centrales de la organización.
- Eliminar de la organización todo aquello que no agrega valor a sus servicios - especialmente las reglas que inhiben el desempeño.
- Contratar externamente todo aquello que no sea una competencia central de la organización.

Herramientas: *TQM*, análisis de la cadena de valor, estimación de costos sobre la base de las actividades (*activity-based costing - ABC*).

#### 2.- Reingeniería:

---

(\*) Traducción, por Ana Sánchez, de la versión en inglés del trabajo "A Model for the New Public Management: Lessons from Public and Private Sector Reform", publicado en "International Perspectives on the New Public Management", L.R. Jones and Kuno Schedler, eds., Stamford, CT: JAI Press, Inc., 1997).

- Empezar de nuevo en lugar de tratar de “acomodar” los procesos existentes, de aplicar “paños tibios”.
- Ubicar la computación y otras tecnologías de la información en el centro de las operaciones.
- Construir desde la base hacia el vértice en lugar de hacerlo desde arriba hacia abajo.
- Basar el diseño organizacional en procesos más que en funciones y posiciones en el organigrama.
- Focalizar el esfuerzo en el mejoramiento de la calidad del servicio y en la reducción del tiempo del ciclo productivo y de los costos.

Herramientas: bases de datos modernas, sistemas expertos y tecnologías de la información; trabajo en equipo, *benchmarking* y optimización del tiempo del ciclo productivo.

### **3.- Reinención:**

- Desarrollar un proceso de planificación.
- Establecer una estrategia de servicio y de mercado.
- Desplazar la organización hacia nuevas modalidades de suministro de servicio y nuevos mercados.

Herramientas: planificación estratégica, investigación de mercados, determinación de costos de metas, redes y alianzas.

### **4.- Realineación:**

- Alinear las estructuras administrativas y de responsabilidad de la organización con sus estrategias de mercado y de suministro de servicios.
- Alinear la estructura de control/recompensas de la organización con sus estructuras administrativas y de responsabilidades.
- Dar prioridad a los centros de misión; las actividades funcionalmente especializadas tales como la gerencia de personal o financiera son misiones centrales sólo para las organizaciones que suministran estos servicios, tales como agencias de personal temporal o instituciones financieras; si las unidades no desempeñan misiones centrales, deberían ser tratadas como centros de apoyo.

Herramientas: Organizaciones Basadas en el Desempeño, estructuras multi-divisionales, producción mínima, presupuesto y rendición de cuentas de las responsabilidades, precios de transferencia, incentivos de alto poder.

### **5.- Reconceptualización:**

- Acelerar el ciclo de observación, orientación, decisión y acción - tanto para mejorar el desempeño como para aprender con mayor rapidez.
- Empoderar a los trabajadores de la línea del frente para evaluar el desempeño del servicio y dar *feedback* acerca del suministro del servicio y de la estrategia.
- Construir una organización con capacidad para aprender y para adaptarse.

Herramientas: descentralización, controles flexibles, capital de trabajo, análisis rápido, nuevos modelos de aprendizaje.

---

Estas ideas sugieren la conveniencia de realizar cambios significativos en la burocracia tradicional - y en la cultura burocrática, tal como lo señalan las críticas más avanzadas de la burocracia (Barzelay, 1992). Ellas describen algunos de los fundamentos del nuevo paradigma de la gerencia pública. No se trata sólo de términos de un diccionario; más bien las cinco “R” constituyen principios para la acción.

## **La primera “R”: Reestructuración**

La reestructuración es el primer paso en el proceso de cambio de la gerencia. La reestructuración significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado a los consumidores. De acuerdo con los principios de la misión o de la rendición de cuentas de las responsabilidades, del control del presupuesto y de la gestión, los componentes de la organización deberían clasificarse según su misión o responsabilidad primarias; por ejemplo, centros de misión, centros de ingresos, centros de gastos o de costos, centros de servicio interno, centros de inversión. La contribución de cada uno de ellos es evaluada en términos de su aporte al suministro de servicios dirigidos a satisfacer las demandas de los ciudadanos. La reestructuración puede resultar en una significativa “horizontalización” o “aplanamiento” de la estructura organizacional, una considerable delegación de autoridad, de responsabilidades y de toma de decisiones con respecto a las operaciones cotidianas hacia niveles de la organización más cercanos a su público. La reestructuración habitualmente significa desprenderse de tareas. Por cierto, el mejoramiento de la productividad en gran escala en el gobierno depende de la eliminación de cientos de miles de tareas. Pero la reestructuración

también debería encarar un futuro incremento en el entrenamiento de los empleados, especialmente en el uso de nuevas tecnologías y procesos de trabajo.

¿Por qué debería reestructurarse el gobierno? Una parte de la respuesta se encuentra en la significación y el desempeño relativo del sector de servicios de los Estados Unidos. En la actualidad, los servicios representan el 75% del PIB. Esto quiere decir que los Estados Unidos deben incrementar la productividad de los servicios para crecer más saludablemente, pero en el curso de las últimas décadas los incrementos han sido extremadamente lentos. La productividad del gobierno plantea un problema especialmente grave. El 20% de la fuerza de trabajo empleada por el gobierno estadounidense genera menos del 15% del PIB. En los servicios privados, el valor agregado por trabajador es sólo un 5% más bajo que en la industria, pero la productividad gubernamental se ubica en un tercio menos que la productividad industrial. Contrariamente a lo antedicho, en 1958 el valor agregado por cada trabajador del gobierno era un 40% más alto que en el sector de bienes.

Otra parte de la respuesta apunta a la organización del suministro de servicios. Es lícito suponer que alguna vez las burocracias fueron relativamente efectivas. Los arreglos organizacionales burocráticos fueron exitosos en cuanto a suministrar seguridad, trabajos y estabilidad económica, aseguraron la justicia y la equidad, y proveyeron los servicios homogéneos, “de talla única”, requeridos durante el período de desarrollo de la infraestructura gubernamental, que se extendió desde fines del siglo pasado hasta mediados de los años '60 (Osborne y Gaebler, 1992: 14). Durante crisis tales como la Gran Depresión y las dos guerras mundiales, la burocracia nos cuidó las espaldas. Mientras tanto, sin embargo, los arreglos organizacionales jerárquicos, centralizados y basados en reglas, forjados durante la época industrial, se fueron haciendo cada vez más anacrónicos.

La competencia económica global, la movilidad del capital internacional y los sorprendentes adelantos en las telecomunicaciones y en el almacenamiento, procesamiento y recuperación de la información, están produciendo una economía basada en el conocimiento - una economía en la cual los trabajadores reclaman autonomía y los ciudadanos/consumidores exigen productos de alta calidad, servicios superiores y la posibilidad de disponer de una amplia escogencia. Las burocracias empresariales moldeadas a la antigua no pueden dar respuesta a estas exigencias, así como tampoco pueden hacerlo las burocracias gubernamentales pasadas de moda. La satisfacción de estas demandas requiere organizaciones flexibles, adaptables, innovadoras y centradas en el usuario, que ofrezcan toda una gama de bienes de alta calidad, ajustados a las aspiraciones y necesidades individuales.

Sin embargo, pocos funcionarios o gerentes públicos han tenido suficiente experiencia en materia de reestructuración. En consecuencia, se requieren mejores métodos para eliminar los elementos innecesarios antes mencionados. Adicionalmente, también se requieren mejores marcos de evaluación, con respecto a los cuales puedan cotejarse las opciones y las acciones de reestructuración.

¿Cuál ha sido la tendencia del sector público para abordar la reestructuración? La siguiente secuencia de eventos parece caracterizar la reestructuración en la mayoría de las organizaciones públicas.

La primera respuesta a la reestructuración implica, en forma típica, la negación. Esta es habitualmente seguida por medidas de corto plazo, dirigidas a reducir el gasto, acompañadas de esfuerzos por encontrar culpables. En este punto, las organizaciones deben escoger entre reducir los servicios o eliminar puestos. Muchos funcionarios públicos se rebelan ante esta elección, argumentando que los recortes presupuestarios deberían hacerse gradualmente, que las organizaciones saldrían mejor del paso confiando en el retiro natural de los empleados, en la eliminación de puestos vacantes y en recortes en presupuestos de apoyo, e inclusive en la postergación del mantenimiento, en lugar de proceder a pasar el rasero, efectuar reducciones generalizadas de personal o recortes que afecten programas o servicios específicos. Cuando ya no hay más remedio, se recortan primero los servicios “blandos”. Así, se aplican recortes en cosas que no son visibles para el público, por ejemplo, en las operaciones de soporte y mantenimiento, entrenamiento de personal y reemplazo de activos de

capital. Estos recortes menguan el capital acumulado de una organización y a menudo desmoralizan a sus empleados, quienes entienden que ignorar el mantenimiento y la inversión desembocará más tarde en costos más elevados. No obstante, los despidos masivos también son costosos. Cuando se considera el pago de las prestaciones por cesantía, los costos de reemplazo, la pérdida de moral y de habilidades valiosas, para no mencionar la dislocación experimentada por los empleados que pierden sus trabajos, las reducciones del *staff* mediante renuncia voluntaria pueden en realidad ser más costosas en relación con su efectividad, que las liquidaciones - especialmente aquellas liquidaciones poco selectivas.

La fase siguiente de la reestructuración habitualmente implica recortes más profundos, que incluyen reducciones en todos los presupuestos, a menudo acompañados por congelación de cargos y salarios, mayor utilización del tiempo parcial y de empleados no permanentes, así como de otras iniciativas para reducir los costos salariales totales. Sin embargo, la estrategia de recortes generalizados tiende a debilitar las organizaciones como un todo. Es particularmente nociva por el hecho de que los programas de alta demanda y con personal de alta calidad sufren recortes de la misma magnitud que los programas de menor demanda y calidad (Jones, 1984; Jones y McCaffery, 1989; Jones y Blixer, 1992).

La planificación y el establecimiento de prioridades tendrían que guiar la reestructuración, cuyos lemas deberían ser el mantenimiento de la calidad del servicio y la retención de empleados valiosos. Dado que esto a menudo implica la liquidación de programas, el fortalecimiento de las prioridades requiere de un firme apoyo político, planificación estratégica, una base de datos razonablemente sofisticada para la toma de decisiones, y una considerable negociación con los *stakeholders*. También requiere de una definición de los niveles de operación de los programas masivos críticos, por ejemplo, de los niveles por debajo de los cuales los programas no pueden operar, de modo de mantener la capacidad para alcanzar sus objetivos en forma satisfactoria (Jones, 1985).

Las estimaciones del valor agregado a los servicios suministrados a los ciudadanos y la participación de empleados y accionistas son críticas para una reestructuración efectiva. El gerente capaz podrá reconocer que los recortes no deberían estar basados en el prestigio organizacional, la longevidad del programa y la antigüedad de los empleados, la magnitud del presupuesto u otros criterios convenientes, pero que no agregan valor. Lamentablemente, la información requerida sobre el programa para actuar de otro modo a menudo falta.

En este punto, es crucial la implementación de un proceso de planificación que genere una información apropiada y confiable como para permitir comparaciones internas entre programas. El proceso de planificación y los planes estratégicos también deben adecuarse al financiamiento de largo plazo, a la gestión de la deuda y a la planificación de capital. En su intento de planificar y llevar a cabo exitosamente la reestructuración, es probable que los gerentes se sientan frustrados desde el momento en que reconocen hasta qué punto no habían invertido lo suficiente, o simplemente habían malgastado en el pasado, con respecto a una adecuada rendición de cuentas, planificación, evaluación de programas y políticas, tecnología de la información y otros recursos analíticos.

El tema de la participación en la toma de decisiones concernientes a la reestructuración es delicado y puede estar dominado en gran medida por los contratos gerencia-trabajo. Los argumentos en pro de una más amplia participación de los empleados se formulan a menudo sobre la base de la justicia, la contribución con la moral de los empleados y la adhesión a valores gerenciales democráticos. Un argumento mucho más sólido para la participación es que los empleados y los usuarios de los programas tienen información que necesita ser evaluada por los gerentes de los programas a la hora de decidir si se debe reestructurar y cómo hacerlo. Muchas de las mejores sugerencias acerca de cómo ahorrar dinero e incrementar la eficiencia, probablemente provengan de los gerentes de programa, de sus *staffs* y de los ciudadanos consumidores, si se les pregunta al respecto.

La centralización de la planificación y el establecimiento de prioridades son características típicas de la reestructuración. En primer lugar, la prolongada dependencia con respecto a uno o a unos pocos individuos para tomar las decisiones de reestructuración puede resultar en la reintroducción de

muchas de las debilidades burocráticas que contribuyeron a la crisis. El sistema mandarín chino de gerencia, basado en la influencia personal, es contrario a una reestructuración efectiva en razón de sus efectos sobre la moral del lugar de trabajo y sobre la apertura de la organización a la reestructuración, la reingeniería, la reinención, el rediseño y la reconceptualización. Sin embargo, el grado de centralización de la autoridad en la reestructuración puede ser menos importante que otras variables en cuanto a explicar la resolución exitosa de la crisis. La atenuación del impacto de los recortes, la continuidad del liderazgo, la extensión en que se politiza la reestructuración, la capacidad para definir y comunicar la misión y las metas organizacionales, la medida en que se establecen y se presupuestan las prioridades de servicios, la forma de gobierno y el grado de cooperación entre sus ramas legislativa y ejecutiva, pueden ser variables más importantes.

El dilema de la centralización de la autoridad decisoria versus una mayor participación en la reestructuración desemboca en una negociación fundamental: o centralizar y limitar la representatividad y la disposición del gobierno para dar respuesta a las demandas, con miras a una mayor eficiencia en las decisiones y en la ejecución, o permitir que la participación en las decisiones sea más abierta y, en consecuencia, abrir las puertas a una mayor fragmentación. El acceso abierto puede en ocasiones limitar la capacidad del gobierno para establecer prioridades y realizar recortes específicos. En ambos casos, algo de valor se sacrifica, lo que hace pensar que el mejor abordaje podría ser una combinación de las dos opciones, en la cual políticos y gerentes cooperen, pero empleando un mecanismo procedimental para limitar las escogencias y restringir el tiempo en el cual pueden realizarse y revisarse dichas escogencias. En la clausura de instalaciones militares en los Estados Unidos, las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno utilizaron estos mecanismos procedimentales restrictivos para decidir el cierre de cientos de bases militares, operación ésta cuyos detalles habían sido debatidos en algunos casos durante décadas.

Los desajustes prolongados y agudos entre los medios jurisdiccionales y los compromisos de políticas pueden afectar el nivel crediticio y la capacidad de las organizaciones públicas para financiar la formación y préstamo de capital para enfrentar los déficits de caja de corto plazo. La necesidad de la reestructuración puede que no sea reconocida hasta el momento en que la organización no pueda obtener crédito. Cuando ha ocurrido la pérdida del crédito, se necesita una planificación y una acción financiera de más largo plazo para evaluar los efectos de los recortes en los programas y servicios, para mejorar la gerencia del flujo de caja y las prácticas de inversión que aseguren la solvencia de los fondos de pensiones, para limitar la carga de la deuda que permita encajar la base impositiva y las capacidades del servicio de la deuda, para evaluar las opciones de arrendamiento o liquidación de propiedades y equipamiento, para establecer costos y cronogramas apropiados de la depreciación y reemplazo de los activos de capital, para mejorar el manejo del inventario, y, en algunos casos, establecer suficientes reservas financieras para soportar el presupuesto en la eventualidad de que las estimaciones pudiesen quedar cortas en un futuro.

Los programas de largo alcance y la planificación financiera pueden requerir el asesoramiento de consultores en gerencia financiera y pueden involucrar la participación de otras entidades públicas, banqueros, asesores del mercado de bonos municipales, y otros, para reconstruir la confianza en la responsabilidad y en la solvencia de la empresa. Las organizaciones públicas pueden descubrir, como lo han hecho muchas organizaciones privadas, que el mejoramiento de la productividad en el largo plazo exige que se arriesgue capital para invertir en nuevos equipamientos, entrenamiento de empleados, análisis de programas e investigaciones de mercado adicionales. Dado que la reestructuración requiere de un análisis del valor del servicio, son inevitables los costos adicionales para la modificación del sistema de contabilidad, recolección de datos, análisis y toma de decisiones. Evidentemente, algunas organizaciones que se preocupan por ahorrar centavos al tiempo que derrochan dólares, evitan estos costos mediante recortes profundos en todos los sectores, sin tomar en cuenta la capacidad para suministrar servicios de calidad en el futuro. Este enfoque no es un modelo para una

reestructuración exitosa, a pesar de las obvias ventajas que brinda a los funcionarios electos y designados. Ciertamente, ella es posible sólo cuando los gobiernos practican la contabilidad de caja y no acumulativa, lo que significa que las organizaciones pueden ofrecer una falsa impresión de salud fiscal manipulando el tiempo de los desembolsos. Las cortinas de humo y los espejismos fiscales a menudo son suficientes para persuadir a los medios noticiosos y al público que una crisis ha sido superada, aparentemente sin grandes pérdidas en el largo plazo. Lamentablemente, los costos del mal manejo de la reestructuración son altos y sus efectos negativos deberán ser soportados durante largo tiempo.

La contribución más importante que la reestructuración puede hacer para incrementar la productividad podría resultar del reemplazo de la tecnología obsoleta. En numerosas organizaciones públicas los recortes presupuestarios de corta visión realizados a lo largo de un período de varios años han dado origen a rezagos sustanciales en materia de tecnología y entrenamiento. Este problema es abordado con mayor profundidad en el rubro de la segunda “R”, la reingeniería.

En el contexto de la reestructuración, algunas de las ideas propuestas para resolver los problemas de la organización y de los ciudadanos pueden aparecer inicialmente como demasiado radicales, pero más tarde probar que son factibles. Por ejemplo, bajo la presión de la necesidad fiscal la ciudad de Oakland, en California, vendió a inversionistas privados el edificio público que alojaba su museo. Sin embargo, la ciudad siguió suministrando los servicios del museo en el marco de un acuerdo de alquiler con los nuevos propietarios. Acuerdos similares de venta condicionada al alquiler han sido exitosos para el caso de otras ciudades. Estos acuerdos hacen posible que los gobiernos locales reduzcan sus costos de mantenimiento y de operación, mientras que los incentivos a la inversión privada ayudan a asegurar el mantenimiento y el cuidado apropiado para la instalaciones. Los usuarios de instalaciones pueden ser instados a hacerse cargo de una mayor proporción de los costos a través de tarifas de uso. Una mejor contabilidad de los costos puede contribuir con el establecimiento de precios y niveles tarifarios apropiados en relación con la capacidad de pago.

Las justificaciones para la provisión de servicios por parte del gobierno deberían ser exhaustivamente evaluadas por los funcionarios públicos al tomar decisiones acerca de las tarifas de uso, de reducciones de programas, o de la continuación o no del suministro del servicio. La tendencia hacia la privatización ha sido impulsada por el reconocimiento de que muchos de los servicios tradicionalmente suministrados por el gobierno pueden y deben ser provistos por los sectores privados o sin fines de lucro de la economía. La reestructuración y la privatización son compatibles en muchas instancias como un medio para reducir la escala y el campo de acción del gobierno.

### **La segunda “R”: Reingeniería**

La reingeniería es el segundo paso a ser dado por los nuevos gerentes públicos. La reingeniería se centra más en “empezar de nuevo” que en tratar de “arreglar” los problemas existentes mediante soluciones parciales o temporales aplicando “paños calientes”. La reingeniería exige pensar acerca de procesos y no acerca de funciones y posiciones establecidas en las jerarquías organizacionales. Las metas de la reingeniería se refieren a la mayor satisfacción del consumidor y a un mejoramiento de la calidad del servicio, junto con una mayor eficiencia medida primariamente en términos del tiempo y del costo del ciclo productivo. La reingeniería aprovecha las ventajas de la nueva tecnología computarizada y de otras tecnologías de la información. Requiere un reiterado seguimiento, en la práctica, de las alternativas propuestas para reemplazar los procesos laborales existentes antes de la implementación de nuevos sistemas y procesos.

Aquí sólo nos proponemos presentar una definición somera de la reingeniería, dado que mucho se ha escrito acerca del tema, en particular por Hammer y Champy (Hammer y Champy, 1993; Hammer y Stanton, 1995; Hammer, 1996). La reingeniería es un proceso *top-down*, en el cual la organización, típicamente guiada por la restricción de recursos y las presiones competitivas del

mercado, intenta servir mejor a sus clientes mediante la reducción del tiempo de duración del ciclo del proceso laboral, lo que a su vez puede reducir costos tanto en el corto como en el largo plazo. La reingeniería no intenta modificar los procesos existentes, sino más bien reemplazarlos con formas más eficientes de hacer las cosas. El mayor uso de computadoras y de otras tecnologías de la información es un elemento crítico para el cumplimiento de las metas de la reingeniería, pues permite que menos empleados realicen el trabajo desempeñado anteriormente por un mayor número de personas. La reingeniería modifica el flujo del trabajo y las relaciones dependientes de tareas secuenciales o recíprocas, recortando los procesos tradicionales en parte a través de la sustitución de la labor manual de los empleados por la computarización de la obtención, análisis, decisión y manejo de datos. Sin embargo, la clave no está tanto en reemplazar la gente por tecnología, sino en promover un trabajo más inteligente, eliminando los métodos de trabajo basados en el papeleo, innecesarios y redundantes. No es de sorprender que la reingeniería pueda resultar en una horizontalización o aplanamiento de la pirámide organizacional, en la medida en que se necesitarán menos empleados de la gerencia baja y media para hacer un trabajo igual o mejor, luego de que el proceso haya sido objeto de reingeniería. Esto permite el redespigüe de algún personal hacia el servicio directo al usuario, dependiendo de la demanda, capacidad, aptitud y entrenamiento. La inversión en educación y entrenamiento del *staff* para operar efectivamente los nuevos procesos es un aspecto esencial de la reingeniería. Los ejemplos exitosos de reingeniería son numerosos (Hammer y Champy, 1993: 150-199; Hammer y Stanton, 1995:204-227; Hammer, 1996:174-190) y a menudo muestran reducción de los pasos de los procesos laborales entre un 70% y un 90%, recortes en el tiempo del ciclo entre 60% y 80% y reducción de costos desde un 20% hasta un 80%. En otras palabras, se recurre a la reingeniería para lograr mejoras sustanciales y no marginales del desempeño.

El proceso de reingeniería implica un compromiso por parte de los ejecutivos para brindar pleno apoyo a la iniciativa, a la selección y priorización de los procesos a ser objeto de reingeniería, a la asignación de las responsabilidades del proyecto a equipos de trabajo, selección de los miembros de los equipos de trabajo representantes de los antiguos procesos y de los involucrados en los procesos de producción, asignación de las responsabilidades de liderazgo de los equipos y de las actividades de información y enlace, análisis de los procesos existentes, desarrollo de alternativas al *status quo*, verificaciones pilotos y evaluación de las alternativas verificadas, integración de las enseñanzas provenientes del ensayo y error en el redespigüe de alternativas, puesta a punto de la mejor alternativa y, por último, implementación del nuevo proceso y discontinuación del proceso que es sustituido.

Puede ser necesaria, en forma temporal, la operación simultánea de viejos y nuevos procesos. La selección y asignación de tareas a los equipos de trabajo es crítica para alcanzar los resultados deseados. La continuidad del apoyo ejecutivo para la verificación de las iniciativas y la aceptación de un margen para el fracaso, es esencial. Es de esperar la ocurrencia de algunos o de muchos errores mientras se logra la definición de nuevos procesos. El compromiso pleno de los recursos para impulsar la marcha de la iniciativa de reingeniería también es esencial. El tiempo del *staff*, el apoyo tecnológico y el financiamiento deben ser provistos en la medida en que sean requeridos por los equipos de acción del proceso. Más aún, el apoyo del esfuerzo debe ser virtualmente abierto en términos del cronograma, vale decir que los equipos deben tener libertad para trabajar sobre distintas alternativas hasta que hayan alcanzado el éxito. El establecimiento artificial de fechas tope al término de las cuales el proceso de reingeniería debe estar acabado no es productivo. Por el contrario, a los equipos debería pedírseles que trabajen hasta “que lo logren”.

El balance final para la evaluación del éxito de la reingeniería es el incremento de la satisfacción del usuario, es decir de los resultados. La reducción del tiempo del ciclo y de los costos no son fines en sí mismos. Más bien son el resultado de mejores procesos de trabajo. Los criterios de medición son críticos para determinar si la reingeniería es exitosa, y por consiguiente, los métodos para la evaluación

de los resultados y para la comparación de los mismos con los alcanzados por los procedimientos utilizados anteriormente, tienen que ser elaborados como parte del esfuerzo de reingeniería. Sin los medios para medir cuantitativa y cualitativamente el mejoramiento en el servicio, la reingeniería pierde virtualmente sentido. Existen formas más sencillas de recortar costos si éste es el único objetivo. Esto significa que deben ser identificados los indicadores de resultados, diseñadas y elaboradas las bases de datos y los procedimientos de recolección, y que los datos deben ser recolectados, analizados y comparados. Los datos de contabilidad deben relacionarse con las mediciones de los resultados, para permitir el análisis de costos así como las respuestas de los consumidores a distintas alternativas de procesos cuyos costos son diferentes. En forma típica, diferentes sectores de la base de usuarios preferirán diferentes combinaciones de calidad y costo de los servicios. La reingeniería debe intentar acomodar estas preferencias, lo que también constituye un objetivo de la reinención.

Los proponentes de la reingeniería reconocen que muchos flujos de trabajo organizacional, diseños de tareas, mecanismos y estructuras de control, son superfluos u obsoletos. Los procesos de reingeniería, acompañados por la reestructuración y la reducción de tamaño, se proponen mejorar el desempeño administrativo y, disminuyendo la burocracia organizacional, ahorrar dinero. Tal como lo explica Michael Hammer: “Es tiempo de dejar de pavimentar el camino de las vacas. En lugar de introducir procesos obsoletos en los sistemas computarizados, deberíamos discontinuarlos y empezar de nuevo. Deberíamos aplicar la reingeniería a nuestras organizaciones, utilizar el poder de la moderna tecnología de la información para rediseñar radicalmente nuestros ... procedimientos, de modo de lograr mejoras dramáticas en su desempeño... No podemos lograr nuevos hitos en el desempeño sólo recortando el sobrante o automatizando los procedimientos existentes. Más bien debemos desafiar las premisas tradicionales y cambiar las viejas reglas” (Hammer, 1990: 104,107).

Hammer ilustra la reingeniería con la revolución que tuvo lugar en el sistema de cuentas pendientes de la Ford Motor Company. A comienzos de los años '80, los auditores de la Ford estudiaron cuidadosamente las actividades de cuentas pendientes y concluyeron que, mediante la consolidación, la racionalización de procedimientos y la instalación de nuevos sistemas de computación, el *staff* en nómina podía ser reducido en un 20% - de 500 a 400 empleados. La Ford se mostró complacida con este plan para disminuir la nómina de cuentas pendientes, hasta que se fijó en la organización de cuentas pendientes de la Mazda, que en su totalidad constaba de cinco funcionarios. En consecuencia, la Ford no “se conformó con el cambio modesto que había encarado en primer término. Optó por un cambio radical - y logró un mejoramiento dramático”. A través de la reingeniería, la Ford recortó el número de operaciones manuales requerido para la contabilidad de transacciones y reconciliaciones asociadas con el procesamiento y el pago por los bienes utilizados de nueve a tres, produciendo por lo tanto “una reducción del 75% en los gastos permanentes, no el 20% que hubiera obtenido con un programa convencional”. Hammer también hace notar que los cambios que la Ford realizó en su operación de cuentas pendientes dio como resultado un mejoramiento en la gerencia de materiales y una información financiera más adecuada.

Los principios de la reingeniería son extremadamente sencillos. En primer lugar, cuando ello es posible, se trata de diseñar las tareas en torno a un objetivo o resultado en lugar de hacerlo en torno a una sola función - la especialización funcional y la ejecución secuencial son inherentemente opuestas al procesamiento expedito. En segundo lugar, cuando es posible, hacer que aquellos que utilizan el producto de la actividad desarrollen esa actividad, y hacer que los individuos que producen la información la procesen, dado que son ellos quienes tienen la mayor necesidad de información y el mayor interés en que ella sea adecuada. Sin sacrificar ninguno de los beneficios de la descentralización, el uso de modernas bases de datos, sistemas expertos y redes de telecomunicaciones ofrece muchos, si no todos los beneficios que en el pasado hicieron atractiva la centralización administrativa y la especialización de funciones administrativas tales como informes, contabilidad, compras o garantía de calidad (economías de escala, altos niveles de coordinación y estandarización). En tercer lugar, se trata

de captar la información de una vez y en su fuente. En cuarto lugar, coordinar actividades paralelas durante el desarrollo de las mismas, y no después que ellas se hayan completado. Y finalmente, dar a la gente que hace el trabajo responsabilidades para la toma de decisiones e incorporar el control en el diseño de las tareas.

El contraste entre cómo la Ford maneja sus cuentas pendientes y los procedimientos operativos estándar en las organizaciones gubernamentales no podría ser más sorprendente. En la Marina de los Estados Unidos, por ejemplo, se necesitan operaciones manuales a efectos de cumplir con veintiseis transacciones y nueve reconciliaciones - treinta y cinco pasos en total - para que un usuario obtenga suministros autorizados de un proveedor calificado (Hemingway, 1993: 8-12). Este sistema no sólo es engorroso, sino que a menudo desemboca en un mal servicio y en una excesiva inversión en inventarios. De acuerdo con el Informe Gore, este sistema con frecuencia causa retrasos en la obtención de repuestos. Y estos retrasos mantienen una gran proporción de los automóviles y camiones de la Marina fuera de servicio, lo que obliga a la institución a comprar un 10% más de vehículos que los que realmente necesita (Gore, 1993: 12).

La investigación ha demostrado que la computarización podría eliminar más de la mitad de los pasos en los procesos de cuentas pendientes en la Marina (Hemingway, 1993: 25). Pero ¿por qué habrían de ser catorce, y mucho menos treinta y cinco, los trámites necesarios, cuando la Ford se las arregla con tres? Una primera respuesta es que la Marina falla en la captación de la información de una vez y en la fuente. En lugar de eso, cada paso en el proceso de suministro - requisitoria, recepción, certificación de la factura, reconciliación y revisión - se repite a lo largo de la cadena de mando. Más aún, la gente que produce la información no la procesa. El procesamiento es manejado por especialistas en gerencia financiera en cada nivel, desde el centro de costo al *Financial Information Processing Center* del sistemáticamente centralizado *Department of Defense Finance and Accounting Service* (DFAS).

Pero la razón más importante es que la Marina, al igual que muchas organizaciones públicas, no incluye el control financiero en los diseños de tareas. A los oficiales comandantes de la Marina, por ejemplo, no se les asigna la responsabilidad de controlar los costos y no disponen de una discrecionalidad suficiente como para combinar o cuantificar los recursos utilizados por sus comandos. Aun en tiempos de paz, su efectividad en el manejo de los recursos tiene poca incidencia en la evaluación de su desempeño. Por cierto, su presupuesto es determinado en un nivel superior. El sistema de ordenamiento y procesamiento de los suministros pretende primariamente asegurar que ni ellos ni autoridades de nivel superior se excedan en sus atribuciones estatutarias, que se encuentran divididas en 50 rendiciones de cuentas separadas, 557 códigos de gerencia y 1.769 líneas de contabilidad.

Los principios de reingeniería de los procesos implican que los oficiales del comando operacional deberían, por el contrario, ser responsabilizados por sus compras y asistidos por un sistema de información estandarizado. Con este enfoque, el *Defense Finance and Accounting Service* sería sólo responsable del mantenimiento de un sistema de información estandarizado y del seguimiento de las compras hechas por los oficiales comandantes. La *Defense Logistics Agency* se encuentra en la actualidad abocada a la creación de una base de datos sobre proveedores, que utiliza para negociar contratos con vendedores en beneficio de la organización como un todo, y que tiene planeado compartir con los oficiales comandantes. En lugar de reglas para evitar que ellos se excedan en sus obligaciones, los oficiales comandantes deberían ser evaluados durante los tiempos de paz, al menos en parte, sobre la base de su éxito en el manejo de los costos. La adopción de este enfoque permitiría reducir el número de entradas al manual de contabilidad para hacer una compra, de treinta y cinco a tres: orden, recepción y pago.

En la Hewlett-Packard, la adopción de este enfoque dio como resultado un sustancial ahorro en costos y más de un 100% de mejoramiento en el servicio (Hammer, 1990: 110). ¿Pueden éste y otros éxitos de reingeniería del tipo de los mencionados anteriormente alcanzarse en organizaciones

públicas? La respuesta parece ser afirmativa allí donde los funcionarios públicos entienden y efectivamente apoyan los esfuerzos de reingeniería durante un tiempo suficiente como para que puedan ser verificadas por completo todas las alternativas, para que sean satisfechas las necesidades de entrenamiento, y donde los resultados sean cuidadosamente evaluados e integrados de modo que la organización aprenda tanto de sus éxitos como de sus fracasos.

### **La tercera “R”: Reinención**

La reinención es el tercer paso que debe ser dado por una gerencia pública efectiva. La reinención requiere pensamiento estratégico y planificación para desplazarse hacia el desarrollo de nuevos mercados y métodos de suministro de servicios. La estrategia de mercadeo debe aplicarse para cotejar la estrategia global de la organización y la planificación de largo plazo. En lo esencial, la reinención evalúa y hace cambios abarcativos en el servicio al cliente de la organización y en la estrategia del mercado de productos, particularmente en lo relativo a la competencia o a la amenaza de competencia. Esta transición es esencial para la supervivencia de la organización en un mundo siempre cambiante y más competitivo.

Cuando se opera con una orientación de planificación estratégica de largo alcance bajo condiciones de austeridad fiscal, las organizaciones públicas necesitan prestar mayor atención no sólo a la programación del análisis de resultados y a la comparación de costos y beneficios totales (beneficios sociales netos), sino también a cómo se mercadea el servicio al público. Un mejor mercadeo del sector público, como componente de una mejor planificación estratégica de largo alcance, es uno de los ingredientes clave para el éxito de la reinención. Inicialmente, los gerentes públicos necesitan comprender la definición de mercadeo como algo más que publicidad y ventas. La importancia de la investigación de mercado para definir las actitudes y los comportamientos del cliente se reconoce como vital para la planificación. La atención a los varios componentes de lo que en el sector privado se denomina “*marketing mix*”, resultará en una mejor comprensión de las relaciones entre la investigación de mercado, desarrollo de programas, distribución de los precios, propaganda, promoción, ventas y evaluación de los servicios públicos y del comportamiento del cliente. La importancia de la investigación para determinar la capacidad de pago y las variables de segmentación del mercado tiene que ser reconocida. Junto con este reconocimiento, se ubica la toma de conciencia de las diferencias entre el mercado del sector público y el del sector privado, en términos de orientación hacia el producto o hacia el servicio, y las obvias consecuencias del hecho de que en el sector público a menudo no existe un pago directo del consumidor por los servicios prestados.

Una orientación hacia la planificación de mercado en las organizaciones públicas también reconoce que en razón de que grandes porciones del soporte financiero provienen del gobierno en lugar de provenir directamente de los clientes, es preciso prestar mayor atención a lo que puede denominarse mercadeo político interno, en contraste con la focalización en el mercadeo externo al consumidor, propio de las organizaciones del sector privado. El mercadeo político es un componente esencial, aunque a menudo malentendido, del proceso presupuestario público. La mayoría de las organizaciones públicas se embarcan en un grado considerable de actividad de mercadeo, aunque a menudo ésta es poco organizada, falta de coordinación con otras unidades del gobierno y mal ejecutada. El deseo por parte de los responsables de la toma de decisiones de poseer una mejor información sobre las preferencias de los electores, estimulará a los gobiernos para desarrollar nuevos procedimientos con miras a determinar las actitudes del ciudadano hacia tipos específicos de servicios públicos. La definición de la segmentación del mercado de servicios públicos a través de una investigación mediante encuestas es un primer paso en el mejoramiento de la capacidad de respuesta del gobierno en lo que concierne a la calidad del servicio, precio, distribución y otras preferencias del público. Los gobiernos pueden tornarse más dispuestos a invertir en procedimientos de comunicación innovadores, que van

desde la votación por correo hasta la asistida por computadora, la televisión interactiva, la votación por teléfono y los sistemas de muestreo de opinión.

Los esfuerzos por mejorar la evaluación de las preferencias del mercado traerán consigo nuevos problemas, incluyendo la sobrecarga de información y la forma de encontrar dinero para financiar la experimentación con nuevas tecnologías de comunicación. Asimismo, el control de la participación del público y de los empleados puede ser más difícil en este contexto. El manejo de una mejor información puede hacer más difícil la defensa de las decisiones presupuestarias sobre la base de consideraciones de equidad, en oposición a las preferencias y a la capacidad de pago de la mayoría, en circunstancias en que la mayoría no apoya objetivos de equidad. La objeción a la idea de que es obligación del gobierno el proveer de servicios sociales y la ignorancia de las justificaciones basadas en el bien público para ciertos servicios gubernamentales, parece estar implícita en algunos esfuerzos de los ciudadanos para limitar los ingresos y los gastos del gobierno.

Para la próxima década o en un lapso aproximado, es posible que las organizaciones públicas reduzcan la gama de servicios que ofrecen, entregando muchos de los servicios que en la actualidad proveen a grupos de ciudadanos, organizaciones sin fines de lucro y al sector privado. Para bien o para mal, algunos servicios sencillamente podrían interrumpirse. En el contexto de la reinversión, sería de esperar el desarrollo continuo de tarifas de uso y contribuciones para generar ingresos que paguen el suministro del servicio. Un incremento en el ya prevaleciente uso de la contratación con el sector privado, de acuerdos conjuntos de compra y arrendamiento, de créditos intergubernamentales y bonos de asistencia, y de acuerdos compartidos de servicios, es compatible con la reinversión. Concomitantemente con estos cambios, sobreviene una reorientación de la manera en que los recursos para el financiamiento público se asignan a las organizaciones. Enfoques tales como el sistema de *vouchers* públicos para proveer a los ciudadanos-usuarios el dinero o el crédito para ser utilizado en servicios suministrados directamente, pueden mejorar la forma en que se define la demanda pública y la estrategia gubernamental de mercado, incluyendo la fijación de precios y otras políticas de distribución de servicios y procedimientos.

El desarrollo de un enfoque de mercadeo estratégico en condiciones de competencia es crítico para una reinversión exitosa. Para ilustrar este punto, es preciso retroceder en la historia para considerar el ejemplo de una firma privada, la Hudson Bay's Company (Milgron y Roberts, 1992: 6-9). En 1670, el Rey de Inglaterra extendió una carta real a una firma denominada *Governor & Company of Adventurers of England Trading into Hudson's Bay*, dándole el derecho exclusivo de comerciar en la mayor parte de lo que es hoy el Canadá. Ahora conocida como la *Hudson Bay's Company*, esta firma es la más antigua entidad comercial del mundo. Pero por poco no sobrevive. A comienzos de 1800 se encontraba completamente batida por su rival, la *North West Company*. La *North West Company* tenía éxito a pesar de una enorme desventaja: estaba infringiendo la ley. Para ocultar la violación de la disposición real, se veía forzada a operar a través de Montreal en lugar de hacerlo por la ruta más corta hacia Londres a través de la Bahía de Hudson. Esto incrementaba tanto los costos de transporte de la *North West Company* como los requerimientos de capital de trabajo. La *Hudson's Bay Company* podía vender sus pieles en un lapso de seis meses desde que las compraba hasta que las comercializaba; la *North West Company* enfrentaba un retraso de 18 a 24 meses. Como resultado, sus costos logísticos eran casi el doble de los de la *Hudson's Bay Company*.

El primer ingrediente del éxito de la *North West Company* era la organización. No sólo ubicó sus puestos comerciales más cerca de sus clientes, sino que también adoptó una estructura que motivaba a sus miembros a servir los intereses de la firma. La *North West Company* trabajaba en sociedad con dos clases de socios que compartían los beneficios de la organización. Los socios superiores, residenciados en Montreal, eran responsables del financiamiento, la adquisición de los bienes comerciales y la venta de pieles en el mercado de Londres. Los socios estacionales manejaban los negocios en el campo. Los dos grupos se encontraban anualmente para intercambiar información y establecer las políticas, pero las

decisiones operativas quedaban en manos de los socios estacionales individuales que trabajaban *in situ*, y que eran motivados por sus asociados para responder en toda circunstancia con esfuerzo e imaginación. Los demás empleados eran escogidos por su capacidad para adaptarse a la cultura organizacional empresarial de la North West Company. A ellos también se les daban responsabilidades reales y eran remunerados de acuerdo con el desempeño. La preocupación por el desempeño condujo a una sociedad plena y a compartir los beneficios de la firma. Por el contrario, la Hudson's Bay Company era dirigida como una burocracia rígida.

“Las reglas y los controles emanados de la distante Londres regían cada acción y decisión de los empleados en el campo, dejando escasa responsabilidad para dar respuestas a las condiciones emergentes. La innovación era desestimulada e inclusive sancionada, y el desempeño era recompensado sólo con la posibilidad de algún día obtener una promoción hacia el siguiente peldaño del escalafón burocrático. Los empleados eran escogidos por su capacidad para soportar el aburrimiento del servicio en la helada bahía y por su voluntad para trabajar con bajas remuneraciones y cumplir con las órdenes. Eran disciplinados bajo amenaza de castigos en caso de infringir las miríadas de regulaciones de la compañía” (Milgrom y Roberts, 1992: 8).

En 1809, un nuevo grupo de propietarios adquirió la Hudson's Bay Company. Ellos respondieron al desafío de la North West Company imitando a su rival. Desplazaron los puestos de comercio de la Hudson's Bay Company hacia el interior para competir directamente con la North West, descentralizaron la autoridad en la organización, instituyeron un plan para compartir ganancias con base en el desempeño, y reclutaron una nueva clase de empleados que pudieran encajar en la organización agresiva, empresarial, que estaban intentando construir. Diez años más tarde, la North West Company estaba derrotada. En 1820 las dos compañías se asociaron en términos que le dieron el control a la Hudson's Bay Company.

Esta historia ilustra una serie de puntos: la importancia del *staffing*, de la medición del desempeño y de la recompensa por dicho desempeño, la significación de ubicarse más cerca del mercado, y el valor de alinear la estructura organizacional con la estrategia del propio producto/mercado. Lo más importante, muestra la importancia crítica del tiempo en la competencia organizacional (Dixit y Nalebuff, 1991: ix,3). En razón de que la competencia internacional tiene lugar en un tiempo real, el éxito a menudo depende de la capacidad para cumplir con una serie de pasos, por ejemplo, la reinversión del ciclo, en forma más rápida que la competencia. Los socios estacionales de la North West Company podían responder rápidamente a las nuevas condiciones y situaciones. Antes de 1809, la Hudson's Bay Company tomaba sus decisiones operativas en Londres y la comunicación entre la Bahía de Hudson y Londres era extremadamente lenta. El lapso entre la comunicación de la información acerca de la situación en el campo y la recepción de una respuesta desde la gerencia en Londres se prolongaba con frecuencia hasta quince meses. No es de sorprender que las acciones de la Hudson's Bay Company fuesen a menudo inadecuadas, por lo que era consistentemente derrotada por su rival.

El que la competencia organizacional esté basada en el tiempo es un punto extremadamente importante, el cual es cada vez más reconocido en la literatura sobre gerencia (Blackburn, 1991; Meyer, 1993; Nonaka, 1990; Stalk y Hout, 1990; Thomas, 1990; Vesey, 1991). Peter Senge, por ejemplo, argumenta que la capacidad para aprender más rápido que el rival es la clave del éxito competitivo (1990: 4). Christopher Meyer observa que el ciclo producto-desarrollo es esencialmente un ciclo de reinversión o circuito de aprendizaje, y concluye que los equipos y las organizaciones más rápidas superan a sus competidores porque tienen más oportunidades completas para aprender (1993: 31). Sin embargo, aquellos que escriben acerca de la competencia basada en el tiempo, a menudo se centran en el mejoramiento de los procesos internos - en la reducción del tiempo de desarrollo del producto (Stalk y Houton, 1990), en la reducción del tiempo de producción (Meyer, 1993), en la reducción de la pérdida de tiempo (Hammer, 1990), o en el mejoramiento de las comunicaciones

internas. El proceder así parece implicar que la competencia organizacional es primariamente un juego contra la naturaleza<sup>1</sup>. Esto quiere decir que predominan los factores materiales.

Sin embargo, la historia de la Hudson's Bay Company nos recuerda que la competencia organizacional no es sólo un juego contra la naturaleza. La competencia de mercado es una lucha entre rivales por el dominio y la supervivencia. Y es también un juego en el que la derrota se encuentra a menudo "profundamente enraizada en la estrategia del perdedor" (Bower, 1990:49). En los juegos estratégicos en tiempo real, el circuito o ciclo de aprendizaje de cada quien es con frecuencia de importancia crítica. Este ciclo consiste en cuatro pasos. El primero es la observación. Los rivales comienzan observando sus posiciones, el entorno y las condiciones de la competencia. Entonces, sobre la base de la observación, cada uno de ellos se orienta en la situación y en consecuencia decide su curso de acción. Finalmente, cada uno pone en marcha su decisión, es decir, actúa. Seguidamente, una organización verifica si su acción ha cambiado la situación del mercado. Nuestra descripción de lo que denominamos el ciclo de reinversión de observación-orientación-decisión-acción y de sus orígenes, se basa en las descripciones de Fallows (1981:26-34), y Smith (1985).

Si uno de los rivales en un mercado puede avanzar en forma consistentemente más rápida que el otro a través de este ciclo de reinversión, obtiene una enorme ventaja. Cuando el más lento de los participantes se pone en acción, el más rápido está haciendo algo diferente de lo que había observado o anticipado, y si bien el primero puede beneficiarse de una predicción afortunada o inspirada, por lo general sus acciones serán cada vez menos adecuadas. Aun cuando el más lento de los participantes se esfuerce por hacer algo que funcione, cada una de sus acciones será menos eficaz que las precedentes, y cada vez se verá más rezagado. Con frecuencia entra en pánico. En último término, y a menudo súbitamente, quiebra.

Esto es precisamente lo que sucedió en la historia de la Hudson's Bay Company. Inicialmente, el diseño organizacional de la North West Company le daba una gigantesca ventaja en el tiempo del ciclo de reinversión. No era de sorprender que sus respuestas fuesen entonces mucho más apropiadas a la situación que las de su rival. Hacia el final, los propietarios de la Hudson's Bay Company entraron en pánico y se desprendieron de ella a un precio de veinte centavos por dólar. Una vez que los agresivos nuevos propietarios-gerentes y sus aliados depuraron la Hudson's Bay Company de su *handicap* organizacional, la empresa rápidamente superó a su rival. Su arma logística inherente fue que pudo ir más rápido que la North West Company a través del ciclo de reinversión. Los diez años que siguieron fueron testigos de la fiera e inclusive sangrienta competencia entre los dos rivales, pero la ventaja se inclinó hacia el lado de la Hudson's Bay Company, por más que el resultado final de la lucha nunca estuvo en duda.

La importancia de la observación y la orientación para el desarrollo de una sólida estrategia organizacional se encuentra subrayado en *The Economist* (Feb. 27, 1993: 14-15), que declara: "... el cambio no es original de la industria de la computación. Pero su ritmo, y el hecho de que está sucediendo en tantas áreas a la vez, pueden serlo. De manera que para tener éxito, e inclusive para sobrevivir, las empresas de computación ahora tienen que hacer un incalculable esfuerzo en ... vigilar otras empresas ... [y] monitorear tecnología. Las empresas deben mantener un ojo avizor sobre las acciones de las demás, aun de aquellas con las que mantienen alianzas no formales o con las cuales no compiten. La mayoría de las firmas dependen de ellas en otros sectores de la industria para tener éxito. Si una empresa tropieza en un sector, ello puede significar un soplo mortal para empresas en otros sectores".

La capacidad para llevar a cabo el ciclo de reinversión más rápido y en forma más apropiada que los competidores es el elemento crucial del éxito en la competencia organizacional. Debemos indagar por qué la capacidad para realizar estratégicamente el ciclo de reinversión de manera más rápida y más apropiada que los competidores, en un "juego" de mercado, es de importancia capital para la supervivencia y la vitalidad organizacional.

Los servicios o productos reconocidos tienen varias ventajas competitivas. En primer lugar, son familiares para los usuarios. Los que se incorporan posteriormente deben superar la reputación y el conocimiento que tienen de ellos los usuarios, si quieren captar una participación en el mercado. A falta de un servicio o producto superior o de ventajas de costo significativas, esto es difícil de lograr. Los que primero ingresaron al mercado tienen también la experiencia de la producción. Por lo tanto, organizacionalmente tienen mayores probabilidades de haber avanzado más en la curva del aprendizaje antes de que hayan podido actuar los competidores. Dado que ya han distribuido sus costos permanentes en numerosas unidades de producción, sus costos unitarios son más bajos que los que pudiera pensar lograr en el corto plazo cualquiera que ingrese posteriormente al mercado. Además, llegar primero al mercado a menudo significa que el primer llegado pueda concretar arreglos mutuamente ventajosos con proveedores, lo que le da un acceso preferencial a repuestos y materias primas. Similares arreglos son posibles con los proveedores de servicios que interactúan directamente con el público. Estos arreglos pueden ser barreras eficaces para impedir la entrada de competidores potenciales (Carlton y Perloff, 1990: 181).

El conocimiento de las ventajas competitivas de entrar primero es a menudo suficiente para disuadir a los potenciales competidores. Tal como Michael Porter (1980: 98) explica: “Una buena defensa consiste en crear una situación en la cual los competidores, después [de considerar los factores] descritos arriba o al intentar concretar un movimiento, concluyan que ese movimiento es inadecuado. Al igual que los movimientos ofensivos, la defensa puede lograrse forzando a los competidores a retirarse después de la batalla. Sin embargo, la defensa más efectiva es evitar por completo la batalla”.

El hecho mismo de que el primero que ingresó al mercado pudo hacer el primer movimiento, le otorga una ventaja sustancial. Ya ha tomado una posición, realizado inversiones, y adquirido activos específicos para la producción (vale decir, los costos subterráneos), todo lo cual hace poco probable que se retire de la industria sin luchar. Más aún, este compromiso le da a las empresas reconocidas un incentivo para gastar más dinero a efectos de defender su posición que el que los competidores potenciales están dispuestos a gastar para expulsarlas.

Esto no quiere decir que atacar una empresa reconocida sea imposible. La competencia organizacional en la cual una entidad de movilidad rápida, con agilidad de pensamiento, arrinconada y sometida a un oponente estacionario, es demostrativa de este hecho. Por ejemplo, donde la competencia está dominada por los avances tecnológicos, una organización con agilidad de pensamiento y de movilidad, anticipando los desarrollos futuros, puede rodear a un producto o servicio con una barrera impenetrable y hacer que se marchite y muera. Obviamente, sin embargo, el secreto del éxito en un ataque de este tipo radica en la capacidad de moverse mucho más rápidamente que el oponente, lo que requiere un contrincante excepcionalmente complaciente, un engaño que le impida a quien se defiende observar o comprender los movimientos del atacante, o una ventaja significativa de parte del atacante (ver Porter, 1980: 95-98; ver, sin embargo, Fudenberg y Tirole, 1986) <sup>2</sup>.

El punto es que una organización reconocida puede contraatacar empleando una variedad de maniobras que incluyen el precio, el producto, la promoción y la plaza. Debido al ajuste de costos, en igualdad de otros factores, cuanto más rápidamente se pretende entrar al mercado, más altos serán los costos (Alchian, 1959). Esto significa que la organización reconocida tiene la opción de seguir una política pasiva de precios, tratando su monopolio, conquistado con esfuerzo, como una mina de oro y explotarla. En este caso, empezará cargando un alto precio a su producto. En último término, los que se incorporan más tarde erosionarán la participación en el mercado de la empresa reconocida forzándola a bajar sus precios a un nivel competitivo. La velocidad de este proceso dependerá del nivel de comienzo, de las dificultades que representan las barreras para los potenciales nuevos participantes, y de los precios iniciales. Dado que existe un interés en disuadir a los que pretenden incorporarse, la organización reconocida puede establecer un precio más bajo que el que establecería si no tuviese en cuenta el futuro. Pero, dado que los ingresos actuales son más valiosos que los futuros ingresos, los

gerentes podrían elegir “tomar el dinero” en el corto plazo. Alternativamente, mediante la creación de ventajas que no puedan ser fácilmente copiadas, una empresa que tiene un liderazgo temprano puede tratar de disuadir a los competidores potenciales.

La literatura sobre estrategia institucional abunda en recomendaciones acerca de lo que hay que observar (ver Porter, 1980: 1-87, 126-190, 361-382), cómo orientar la propia organización y sus servicios o productos tanto con respecto al mercado como a la competencia, de modo de explotar plenamente sus fortalezas y disimular sus debilidades (pp.88-125, 191-298), y cómo escoger un curso de acción (pp. 299-357). Gran parte del resto de la literatura sobre gerencia tiene que ver con la implementación efectiva de estas acciones. Esto es, ciertamente, la base fundamental del control gerencial. Lamentablemente, esta literatura no tiene casi nada que decir sobre la importancia del tiempo del ciclo de reinversión, al menos no explícitamente, y mucho menos acerca de cómo acelerarlo. Afortunadamente, sin embargo, no hay nada secreto acerca de los medios a través de los cuales una organización reduce el tiempo del ciclo de reinversión. El secreto de moverse más rápido que su oponente radica en reducir las fricciones mediante estructuras administrativas simples y confiables, y utilizar herramientas flexibles, que pueden adaptarse rápidamente en respuesta a las tácticas cambiantes.

Muchas innovaciones gerenciales se justifican en términos de la contribución que ellas aportan a la confiabilidad y adaptabilidad organizacional, incluyendo la descentralización, el "empoderamiento" del empleado, el liderazgo centrado en principios, la flexibilidad del proceso de producción, la optimización del tiempo del ciclo y la contabilidad de los costos de transacción. La mayoría de los estudiantes de gerencia piensan, por ejemplo, que la efectividad de grandes y complejas organizaciones mejora cuando se delega la autoridad hacia los niveles inferiores de la organización, junto con las responsabilidades. Las decisiones son tomadas por aquellos que tienen el conocimiento más pertinente de la situación y con mayor compromiso en cuanto a sus resultados. Lo nuevo es justificar la adopción de innovaciones, tales como la descentralización en términos de su contribución para reducir el ciclo de reinversión y, por consiguiente, su contribución directa con la estrategia organizacional.

Hemos argumentado, utilizando el ejemplo de Hudson's Bay, cómo la centralización es incompatible con el establecimiento de un ciclo de reinversión y que la descentralización es un elemento clave para una adaptación exitosa. En condiciones de centralización, los subordinados deben hacer lo que están encargados de hacer. Si ellos observan que la situación ha cambiado en alguna forma, deben informar el cambio de la situación hacia arriba a través de la cadena de mando y esperar por nuevas instrucciones. A menudo, en el momento en que éstas llegan, la situación ha vuelto a cambiar, y las instrucciones recibidas son inútiles. La descentralización y el "empoderamiento" de los empleados permite que aquellos que estén mejor ubicados para observar una nueva situación, actúen en consecuencia. Además, las organizaciones centralizadas tratan a la gente como si fueran máquinas. Pero, como hemos visto, las máquinas raramente son una fuente de ventajas competitivas, desde que los insumos materiales utilizados por las organizaciones, el equipamiento y la tecnología, las capacidades funcionales y los diseños organizacionales que están disponibles para uno tienden a estar, igualmente, disponibles para todos. La gente es una fuente de ventaja competitiva sólo cuando contribuye con la organización con su inteligencia y su iniciativa, es decir, cuando los individuos son tratados como personas.

Existen también evidencias que sugieren que la descentralización a lo largo de servicios, proyectos o programas, en lugar de hacerlo siguiendo las líneas funcionales, puede incrementar la velocidad y la flexibilidad organizacional, especialmente en el proceso de desarrollo de nuevos productos. De acuerdo con Takeuchi y Nonaka (1989: 85-86): "... el énfasis en la velocidad y la flexibilidad reclama un enfoque diferente para la gerencia del desarrollo de un nuevo producto. En el marco del antiguo enfoque, el proceso de desarrollo de un producto procedía como si se tratase de una carrera de relevos, donde un grupo de especialistas funcionales le pasaba la posta al grupo siguiente. El

proyecto transcurría en forma secuencial, de fase en fase: desarrollo conceptual, chequeo de factibilidad, diseño del producto, desarrollo del proceso, producción piloto, y finalmente, la producción”.

En el marco del nuevo enfoque, el proceso de desarrollo emerge de la interacción constante de un equipo multidisciplinario seleccionado, cuyos miembros trabajan juntos desde el principio al fin. En lugar de desplazarse a través de estadios altamente estructurados, el proceso nace de la interacción de los miembros del equipo. El desplazamiento desde un enfoque lineal hacia un enfoque integrado incentiva el ensayo y error, cuestiona el *status quo* y estimula nuevas formas de aprendizaje y de pensamiento en el seno de la organización, en diferentes niveles y funciones.

El desarrollo o redesarrollo flexible de un producto o servicio se justifica normalmente en términos del mejoramiento de la productividad y de la calidad del producto, pero también puede contribuir a acelerar el ciclo de reinversión. La mayor ventaja del desarrollo flexible es que reduce tanto el tiempo que se toma para que un servicio o producto se desplace desde el concepto hasta el mercado, como los perjuicios en costo asociados al apresuramiento de la fecha de la primera entrega. Por consiguiente, aumenta las probabilidades de éxito de un ataque o contraataque. El desarrollo flexible también tiende a reducir, cuando no a eliminar, las ventajas competitivas que se asocian con la escala organizacional, una de las principales ventajas que poseen las organizaciones reconocidas.

La responsabilización por las actividades también resulta ser esencial para la reinversión rápida. La construcción de instalaciones flexibles de acuerdo con el estado del arte, en las que las economías de alcance reemplazan a las economías de escala, reduce el papel directo del trabajo en el proceso de desarrollo del servicio o producto. Esto significa que el control de los costos fijos, incluyendo los costos de proveeduría, de desarrollo del producto, de la puesta en marcha y el refinamiento, es ahora más importante que nunca para la supervivencia y el éxito organizacional<sup>3</sup>. En consecuencia, numerosas organizaciones han modificado sus costos gerenciales y sus sistemas de contabilidad para centrar la atención de los gerentes de los centros de responsabilidad, equipos de mercadeo y desarrollo de servicios, y especialmente de diseñadores de servicios o productos e ingenieros, sobre los controles generales. Dos conceptos han sido críticos en relación con estos esfuerzos, a saber: la optimización del tiempo del ciclo y el reconocimiento de los costos de transacción. La adopción de estos dos conceptos también incrementa la capacidad para llevar a cabo el ciclo de reinversión, por medio del incremento de la flexibilidad y de la reducción de la complejidad del servicio o producto, y en ciertos casos, directamente reduciendo el tiempo de procesamiento diseñado para el servicio o producto. Por consiguiente, los sistemas que se proponen para incidir en la estrategia interna de la organización, también pueden jugar un papel crítico en la estrategia externa de mercado. Los sistemas de costo basados en las actividades fueron diseñados para impulsar mejoras en la velocidad y la flexibilidad en los procesos de desarrollo de un servicio o producto. La meta del sistema es reducir el número de los componentes exclusivos de los servicios o productos.

La recolección y el procesamiento de la información también son aspectos críticos para acelerar la reinversión del ciclo. David Teece (1993) nos recuerda que existe un considerable soporte empírico en apoyo de la noción de que las principales determinantes de la ventaja competitiva son las rutinas de la organización para recolectar y procesar información, vincular las preferencias de los clientes con las escogencias de diseño, y coordinar las actividades, no la planta ni la inversión en capital (Garvin, 1998; Clark y Fujimoto, 1991). Al mismo tiempo, reconoce que a las empresas generalmente les falta la capacidad organizacional para desarrollar rápidamente estos activos tácitos, específicos de la empresa. La planificación y la adquisición de los activos en el largo plazo son necesarias para dotar a la organización de la capacidad de emplear efectivamente la gerencia de la información para obtener una ventaja estratégica.

El punto central de la discusión precedente es que los pasos del ciclo de reinversión - observación, orientación, decisión y acción - son, por sí mismos, procedimientos contenidos en un

enfoque estratégico global de mercado y organizacional. Estos pasos son compatibles con las reglas estándar del mejoramiento de la reingeniería de procesos: diseñar el trabajo en función de los resultados y no de tareas individuales; tener la posibilidad de que sean los productores de la información quienes la procesen y hacer que la gente de la organización que necesita los resultados de un proceso sea quien lo realice; captar la información de una sola vez en sus fuentes; coordinar actividades paralelas durante el desempeño de las mismas, no después que ellas ya se hayan completado; e incorporar el control al interior del diseño del trabajo (Hammer, 1990: 108-112). Y entonces, una vez que la estructura esté montada, practicar, practicar y practicar.

¿Significa esto que todas las organizaciones son igualmente capaces de minimizar el tiempo del ciclo de reinversión? De ser así, habría que concluir que, aparte de las ganancias inesperadas provenientes de la buena suerte y apartando las dificultades autoimpuestas por parte de los propios competidores, el tiempo de reinversión no puede ser una fuente consistente de ventaja competitiva o de éxito de la organización. Existe una parte de verdad en esta inferencia, pero esta verdad es paradójica. El mejoramiento de los procesos implica, por lo general, rutinización - estandarización de las respuestas y del repertorio conductual propios. Pero la rutinización es, en último término, incompatible con las tácticas de mercado, porque la conducta rutinaria es una conducta predecible. Las fórmulas rígidas y las recetas pueden ser identificadas, anticipadas y derrotadas. Si uno no puede sorprender a sus oponentes, no será posible presentarles situaciones difíciles antes de que estén en condiciones de lidiar con ellas. Richard T. Pascale (1984: 48) nos recuerda, por ejemplo, el éxito que los japoneses han tenido en cuanto a derrotar estrategias rutinizadas: “ Si bien ellos no rechazan francamente ideas tales como la curva de experiencia y la estrategia de cartera, las miran como un estímulo a la percepción. Ellos a menudo han indagado la 'fórmula' de sus competidores americanos orientados conceptualmente y han explotado su inflexibilidad... Yamaha arrancó adelante y destruyó el predominio de Baldwin [en pianos]... El éxito de YKK contra Talon (una subsidiaria de Textron) y la forma en que Honda superó a Harley-Davidson (antigua subsidiaria de AMF) en el campo de las motos, ilustran igualmente el tema. En los tres casos los conglomerados norteamericanos involucrados estaban casados con un concepto de cartera, tenían clasificados los pianos, los cierres de cremallera y las motos como negocios ya maduros, cuyos frutos debían de ser cosechados, y no alimentados y defendidos”.

Carl von Clausewitz, el más eminente filósofo de la guerra y uno de los más importantes escritores sobre estrategias y tácticas que hayan existido, mantuvo un especial desdén por aquellos pensadores que reducen la acción recíproca de voluntades en conflicto a la claridad y precisión de un ejercicio geométrico, y por los líderes desorientados que han seguido su consejo para desembocar en sangrientos desastres. De acuerdo con Clausewitz, no existe acción - estrategia ni táctica - que no pueda deshacerse con una pronta acción en contrario. El problema está en ver a través del “humo de la guerra” y en superar sus fricciones. Más aún, dada la incertidumbre inherente al choque de deseos humanos, una decisión osada sobre una ejecución agresiva tomada a tiempo es a menudo mejor que otra más elegante, pero tomada demasiado tarde.

Los líderes organizacionales deberían ser igualmente suspicaces respecto de aquellos que reducen las estrategias y tácticas del mercado de servicios a un conjunto de fórmulas y de quienes predicen reglas que garantizan el éxito. Este no es nuestro propósito en este punto. La aceleración del ciclo de reinversión no garantizará el éxito. En las mejores circunstancias, la observación puede ser inadecuada, la orientación falsa, las decisiones defectuosas y las acciones resultantes pueden ser imprecisas o extemporáneas. Asimismo, el aumento de la eficiencia de los procesos de observación, orientación, decisión y acción no derrotará una arremetida inspirada que capta de un solo golpe la verdad esencial de la situación. Pero de todos modos, es un muy buen consejo - consejo que los gerentes ignoran a su propio riesgo. Inclusive, la adopción de una idea antes de que ella se difunda puede traer éxito durante un tiempo, que es todo lo que la mayoría de los gerentes puede esperar. La reducción del tiempo de respuesta para traducir una nueva información acerca de los mercados, de la

demanda y de las preferencias del cliente, que pudiera conducir a acelerar el servicio y al redespigie de un producto, es un elemento crítico de la reinvencción.

### **La cuarta “R”: Realineación**

La realineación es el cuarto paso que debe ser tomado por el gerente del futuro, cambiando la organización para encajar la estrategia de mercado desarrollada en el marco de la reinvencción. El concepto es sencillo: cotejar la estructura de la organización con la nueva estrategia, para obtener las metas deseadas y para motivar a los gerentes y empleados. La realineación requiere del diagnóstico del desacoplamiento entre la estructura y la estrategia, cuando ella existe en la organización, y la adaptación para crear diferentes estructuras y alternativas que pueden ser adoptadas en diferentes condiciones. La realineación debería resultar en una estructura de contingencia institucional consistente con las oportunidades emergentes de mercado y con la estrategia desarrollada en el marco de la reinvencción. La realineación tiene serias implicaciones para la rendición de cuentas y el presupuesto de la organización; por ejemplo, diferentes tipos de contabilidad y de presupuesto deberían ser empleados para diferentes propósitos. La realineación procura crear una organización de “*fast cycle time*” para responder rápidamente a los cambios en el entorno del mercado, del público y de los accionistas. En este sentido, es una extensión directa de la reinvencción. La realineación es, en esencia, la implementación de la estrategia de reinvencción. Sin embargo, mientras que la reinvencción tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en el mercado externo, la realineación se centra en el cambio en el interior de la organización.

El paso inicial de la realineación es el establecimiento de una estructura de responsabilidades en el seno de la organización. Para ilustrar su importancia usamos el ejemplo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. En los años 1960, el Proyecto *Prime* fue el más promisorio de los esfuerzos de diseño y desarrollo organizacional iniciados durante la gestión del Secretario de Defensa Robert McNamara. El *Project Prime* fue desarrollado por Robert N. Anthony (Juola, 1993: 43-33), quien sucedió a Charles Hitch como contralor de la Defensa en septiembre de 1965. Anthony reconoció la significación de la distinción entre hacer las políticas y ejecutarlas, entre la planificación y la operación. Esta distinción se reflejó en el sistema global de gerencia de los recursos que él propuso para el Departamento de Defensa, con un componente presupuestario operacional independiente orientado hacia los resultados. Más aún, Anthony vio la necesidad de una clarificación previa de los propósitos, los límites y las relaciones organizacionales, y de una estructura de responsabilidades que pudiera contribuir a mantener la unidad de la organización. La estructura de responsabilidades propuesta estuvo firmemente sustentada en los principios de responsabilidad presupuestaria y de rendición de cuentas. Anthony (1962) propuso que el Departamento de Defensa debería:

1. Clasificar todas las unidades administrativas como centros de misión o centros de apoyo.
2. Cargar todos los costos acreditados por los centros de apoyo - incluyendo los cargos por uso de activos de capital y agotamiento de inventario - a los centros de misión a los que ellos sirven.
3. Financiar centros de misión para cubrir los gastos esperados - incluyendo los cargos de los centros de apoyo.
4. Establecer un fondo de capital de trabajo para suministrar financiamiento de corto plazo a las unidades de apoyo.
- 5.- Establecer un fondo de activos de capital para suministrar financiamiento de activos de capital de largo plazo y estimular una gestión eficiente en lo concerniente a su adquisición, uso y disposición.

Las propuestas de Anthony habrían simplemente expandido el alcance de este mecanismo y mejorado su efectividad estableciendo reglas para determinar la fijación de precios de transferencia prospectivamente en lugar de hacerlo retrospectivamente, y haciendo a los centros de apoyo responsables en cuanto a alcanzar objetivos financieros explícitos. Los fondos de rotación estimulan la escogencia eficiente por parte de los centros de apoyo, así como de las unidades que utilicen sus

servicios, sólo si los precios son establecidos en el tiempo adecuado y los centros de apoyo cargan nominalmente todos sus gastos contra los ingresos obtenidos por el suministro de servicios. Asimismo, los centros de apoyo deben ser tratados como centros de responsabilidades - sus gerentes deben estar plenamente autorizados para incurrir en gastos para el suministro de servicios, y asumir la responsabilidad de lograr las metas financieras establecidas para sus centros (Bailey, 1967:343).

El establecimiento de una estructura de responsabilidades es seguido de la clarificación y la definición del papel del presupuesto en la organización. Numerosas organizaciones públicas no emplean los presupuestos de capital, operativo y de caja, ni la contabilidad incremental, de manera que se adecuen a la estructura de responsabilidades de la organización. Sin embargo, en el marco de la realineación, la contabilidad y el presupuesto deben estar al servicio de esta estructura, para hacer que el sistema de responsabilidades sea plenamente congruente con la estructura de responsabilidades y que le rinda cuentas. El establecimiento de este vínculo hace posible el análisis de las relaciones entre las metas de la organización, y sus insumos, productos y resultados. La vinculación del presupuesto y la rendición de cuentas a la estructura de responsabilidades establece los mecanismos mediante los cuales la organización se controla a sí misma, por ejemplo, el sistema de control gerencial.

Los atributos del presupuesto de capital y de los sistemas de control gerencial utilizados por organizaciones bien dirigidas en el sector privado, son en cierta forma similares a los utilizados en el sector público, pero las diferencias son muy marcadas en algunos aspectos decisivos. En primer lugar, la mayoría de las empresas bien manejadas emplean múltiples presupuestos; presupuestos de capital, presupuestos operativos y presupuestos de caja. En este contexto, el presupuesto de capital tiene que ver con todas las decisiones de políticas - es decir, con todas las decisiones que tienen consecuencias de largo plazo para la organización, incluyendo aquellas que gobiernan las operaciones y no sólo aquellas que implican la adquisición de planta o equipamiento. El horizonte temporal del presupuesto de capital es el de la vida de la decisión; su foco es el valor actual descontado de la alternativa en cuestión. El presupuesto operativo concierne al comportamiento de los gerentes de los centros de responsabilidades. Procura asegurar que ellos lleven adelante las políticas de la organización en forma tan eficiente y eficaz como sea posible. En consecuencia, comprende tanto el presupuesto de gastos como el de responsabilidades (para una breve discusión del presupuesto de responsabilidades, ver Thompson y Jones, 1994, capítulo 6). Su horizonte temporal es el ciclo operativo del centro de responsabilidades en cuestión, tal vez un mes o inclusive una semana en el caso de los centros de costos e ingresos, habitualmente más prolongado cuando se trata de centros de inversión y beneficios. Su foco está en el desempeño del centro de responsabilidades, los productos generados y los recursos consumidos - donde, en lo posible, éstos son medidos en moneda corriente. El presupuesto de caja tiene que ver con la provisión de liquidez, cuando es necesaria, a un costo mínimo. Su horizonte temporal es el ciclo del flujo de caja, el patrón temporal de ingresos y desembolsos experimentado por la entidad.

Contrariamente a lo antedicho, numerosos gobiernos tienen un "presupuesto" único. En el gobierno de los Estados Unidos, el único problema para cuya resolución el presupuesto federal y el sistema de control financiero están bien diseñados es el problema de liquidez, dado que el ciclo de flujo de caja del gobierno estadounidense tiene un período de un año y sus rendiciones de cuenta se mantienen en caja como una obligación y como base para las compras. Paradójicamente, sin embargo, la liquidez no es un problema serio para el gobierno de los Estados Unidos.

Asimismo, el presupuesto de capital del sector privado es selectivo, concerniendo habitualmente sólo a las nuevas iniciativas, y por ende, sólo a los cambios previstos en las políticas para lograr beneficios por un tiempo mayor de un año. En el lenguaje de la administración pública, inclusive podría decirse que el presupuesto de capital del sector privado es radicalmente incremental (Wildavsky, 1966:96-98). Por el contrario, las exigencias del gobierno de los Estados Unidos para la autoridad presupuestaria son absolutamente abarcativas. Ellas reflejan todas las adquisiciones planificadas, incluyendo los activos corrientes - activos que son adquiridos y consumidos durante el año fiscal en

apoyo de las políticas en curso - así como los activos de largo plazo, que serán consumidos a lo largo de un período más extenso, incluyendo aquellos que reemplazarán los activos existentes que se hayan perdido o vuelto obsoletos (Wildavsky, 1964; Wildavsky, 1966; Wildavsky, 1988; Wildavsky y Hammond, 1965).

En segundo lugar, el presupuesto de capital del sector privado tiende a ser un proceso continuo. La mayoría de las empresas bien manejadas siempre disponen de un conjunto de propuestas de políticas en desarrollo. La decisión de seguir adelante con una propuesta se toma habitualmente sólo una vez, cuando la propuesta está madura, y por lo general sólo se la reconsidera si la inversión se vuelve inconveniente. En la mayoría de los casos, al promotor de la propuesta en la organización se le da la autoridad y la responsabilidad para su implementación (Bower, 1970). Por el contrario, el presupuesto en el gobierno de los Estados Unidos tiende a ser repetitivo; todos los programas se reconsideran anualmente, sobre la base de un cronograma rígido. Las nuevas iniciativas deben apoyarse en justificaciones analíticas elaboradas, y revisadas y aprobadas por centenares de personas a lo largo de toda la cadena, desde los más bajos hasta los más altos escalones. El propósito de esta revisión repetida es evidentemente que, si se persiste en el seguimiento de las mismas, las malas decisiones serán derrotadas por desgaste. La realidad es que este proceso conduce ya sea a la parálisis por análisis, ya sea a un interminable cabildeo entre las partes interesadas en todos los niveles. Más aún, al principal promotor de una nueva iniciativa raramente se le asigna la responsabilidad de su implementación, a pesar de que de acuerdo con Vincent Davis (1973), ésta es precisamente la forma en que la mayoría de las innovaciones efectivas pueden ser llevadas a cabo. En lugar de eso, la responsabilidad por lo general se le asigna a alguna otra persona, con frecuencia perteneciente a una unidad administrativa completamente diferente de la que está impulsando la adopción de la propuesta.

Otra diferencia es que el objetivo del presupuesto de capital en el sector privado es la identificación de todas las opciones de políticas con valores presentes netos positivos, dado que en ausencia de límites reales sobre la disponibilidad de caja o de atención gerencial, la seguridad de los asociados de una empresa se verá maximizada por la implementación de todo proyecto que ofrezca valores presentes netos positivos. La planificación estratégica en el gobierno federal de los Estados Unidos, tal como ha venido siendo implementada bajo los requerimientos de la *Government Performance and Results Act* (GPRA), imita al presupuesto de capital del sector privado en cuanto muestra las futuras implicaciones de las decisiones corrientes, pero en forma que de alguna manera podría señalarse como trunca. Igualmente, muchas de estas decisiones se encuentran informadas por análisis de costo-beneficio y costo-efectividad. Pero nada en los requerimientos del gobierno en relación con la autoridad presupuestaria permite considerar las futuras implicaciones de las decisiones corrientes en términos de valores presentes. De no ser así, el Congreso no dilataría rutinariamente los programas de adquisición de sistemas de armamentos, a menudo con la consecuencia de incrementar los costos del programa hasta en un 60%, para reducir el déficit y evitar préstamos a tasas de interés de 10% o menos. En su contenido, los requerimientos presupuestarios transmitidos por el Presidente al Congreso son más parecidos a los presupuestos de caja de tipo proforma que a ninguna otra cosa que se pueda encontrar en el sector privado. La mayor diferencia, sin embargo, entre la autoridad dada a los departamentos y agencias federales y los presupuestos de capital aprobados por la alta gerencia en el sector privado, radica en sus relaciones con las estructuras departamentales de control gerencial.

Se supone que el control gerencial es un proceso para motivar e inspirar a la gente, especialmente a los gerentes subordinados, a efectos de servir a las políticas y propósitos de las organizaciones a las cuales pertenecen. Sólo secundariamente es un proceso para detectar y corregir los errores de desempeño involuntarios y las irregularidades intencionales, tales como la desviación o mal uso de los recursos. En la mayoría de las empresas bien manejadas, el instrumento primario de control gerencial es el presupuesto operacional, que abarca tanto la formulación de los presupuestos operativos como su ejecución. En la formulación del presupuesto operativo, las políticas de una organización, los

resultados de todas las decisiones tomadas en el presupuesto de capital, son convertidos en términos que corresponden a los dominios de las unidades administrativas y de sus gerentes (Anthony y Young, 1988:19). En la ejecución del presupuesto, las operaciones son objeto de seguimiento y los gerentes subordinados son evaluados y recompensados.

El sistema de presupuesto del gobierno hace esto, por supuesto. Pero existen diferencias críticas entre la toma de decisiones sobre los programas y el presupuesto de los departamentos y las prácticas estándar de las empresas bien dirigidas. El proceso de apropiaciones federales produce un plan detallado de gastos o de adquisición de recursos, que debe ser escrupulosamente ejecutado tal como fue aprobado. Por el contrario, los presupuestos operativos en el sector privado se encuentran notablemente desprovistos de detalles, consistiendo a menudo en no más de un puñado de estándares cuantitativos de desempeño. Esta diferencia refleja los esfuerzos hechos por las empresas para descentralizar la autoridad y las responsabilidades hacia la base en sus organizaciones. Descentralización significa asignar a los gerentes departamentales la máxima autoridad factible - o en su defecto, sujetarlos a un mínimo de restricciones. Por consiguiente, la descentralización requiere que los presupuestos operativos sean reducidos al mínimo, para motivar e inspirar a los subordinados a maximizar su contribución con la organización como un todo. La mayoría de las grandes empresas descentralizadas produce informes operativos claramente abarcativos, que describen muchos aspectos relevantes del desempeño de sus departamentos componentes y de sus gerentes, pero sólo unos pocos de éstos son empleados para evaluar operaciones y para motivar a los subordinados. Idealmente, el presupuesto operativo de una organización descentralizada debería contener una única meta u objetivo de desempeño (por ejemplo, una cuota de venta, un estándar de costo único, o un objetivo de ganancia o de recuperación de la inversión), para cada unidad administrativa.

En suma, la descentralización efectiva es posible en el sector privado, en parte porque el presupuesto de capital y el presupuesto operativo son tratados como procesos relacionados, pero distintos. Un presupuesto de responsabilidades de la organización debería reflejar sus compromisos. Por lo tanto, una decisión para invertir recursos en una nueva iniciativa debería reflejarse en los presupuestos operativos de todos los centros de responsabilidades afectados. El contralor debería revisar los presupuestos operativos para reflejar el aumento del desempeño organizacional que justifique la decisión de seguir adelante con la iniciativa. Se deberían especificar los aumentos en el desempeño esperados para cada unidad administrativa o centro de responsabilidad, revisar los estándares de evaluación para tomar en cuenta las mejoras anticipadas, y asignar responsabilidades para la realización de las mismas. Pero se supone que los propósitos y los contenidos de los presupuestos de capital y operativos - decidir y hacer - deben mantenerse separados. Finalmente, para que la estructura y el presupuesto de responsabilidades y los sistemas de rendición de cuentas sirvan a las necesidades de la organización, ellos deben estar insertos en el sistema de control gerencial. Más aún, es esencial que la organización seleccione el sistema de control apropiado en lo relativo a sus requerimientos internos, a las demandas que le plantean sus patrocinantes (el Congreso, en el caso del gobierno federal de los Estados Unidos), y a la naturaleza del mercado en el cual pretende competir (para una discusión en detalle de las estructuras de control alternativas y de los criterios que deberían utilizarse para decidir entre ellas, ver Johnson y Jones, 1994, capítulo 6).

Una de las mayores necesidades de los gobiernos en todo el mundo se refiere a los modernos sistemas de determinación de costos basados en las actividades. Obviamente, una mejor información de costos es necesaria para llevar a cabo la toma de decisiones acerca de hacer o comprar algo, pero esto no es el uso más importante que tiene el sistema. Más bien se requiere una adecuada contabilidad de costos para implementar un sólido sistema de presupuesto de responsabilidades. La falta de un sistema de este tipo es, con mucho, la mayor discordancia entre el diseño de sistema de control y las circunstancias que se han observado en el gobierno de los Estados Unidos. También es de pensar que es probable que este sistema pudiese mostrar que muchas de las actividades desempeñadas por el

gobierno, especialmente las actividades del *staff* estable, de soporte y de control administrativo, son esencialmente improductivas y podrían ser eliminadas. En tal caso, es insostenible que el gobierno federal de los Estados Unidos y numerosas organizaciones públicas utilicen en exceso el control ex-ante - normas y regulaciones -, cuando otros mecanismos de gobierno serían más apropiados.

En conclusión, es preciso reiterar que el propósito de la realineación es instalar estructuras apropiadas de responsabilidades y de control en las organizaciones públicas, dados sus entornos operativos y sus estrategias de servicio al cliente. Los costos y beneficios de estructuras alternativas de control y de responsabilidades deben ser cabalmente evaluados para realizar escogencias en esta materia. Donde las estructuras administrativas y de control de la organización no se encuentran alineadas con sus estrategias, el desempeño se verá sacrificado.

### **La quinta “R”: Reconceptualización**

La reconceptualización enfatiza la importancia de apresurar el tiempo de observación y orientación para reducir el tiempo del ciclo de aprendizaje organizacional. El paso crucial en todo el proceso de la quinta “R” es pensar creativamente acerca de los mercados, los clientes, los productos y la organización del trabajo en las organizaciones públicas. Reconceptualizar exige desplazarse a un “análisis rápido” para la toma de decisiones organizacionales y aprender a pensar creativamente acerca de los problemas difíciles, utilizando el “*conceptual blockbusting*” y otras técnicas para acelerar el análisis y la retroalimentación. Los gerentes necesitan aprender cómo identificar los problemas reales a través de sus síntomas, cómo manejar la gente para resolver los problemas reales con mayor celeridad. La gerencia del equipo y la motivación del grupo a través de la distinción entre problemas verdaderos y problemas falsos es esencial. La clave de la reconceptualización es el aprendizaje de cómo infundir una nueva manera de pensar a la gerencia pública para crear autoaprendizaje, y una organización con capacidad de adaptación y forjadora de conocimiento. La reconceptualización requiere de una mejor y más rápida evaluación del desempeño del servicio, utilizando la investigación por encuestas y otras técnicas, así como una estimación más rápida de cómo mejorar la estrategia de mercado y del servicio.

La construcción de una visión compartida sobre el futuro (Senge, 1990; Sergiovanni, 1992) también puede incrementar la rapidez y la flexibilidad organizacional. Al facilitar que los empleados, en todos los niveles, adopten las metas y propósitos externos de la organización como sus valores y metas personales -una visión compartida- ayuda a que los empleados se orienten hacia nuevas situaciones y decidan sobre cursos de acción que podrán servir a los intereses de la organización. ¿Cómo funciona este proceso? En muchas empresas japonesas, las metas y propósitos son inculcados en todas las actividades que realiza la organización - desde iniciar el trabajo del día cantando el himno de la compañía, pasando por el uso de uniformes, el compartir tareas onerosas entre los trabajadores y la gerencia, hasta otorgar recompensas e incentivos. Sobre la base del trabajo cotidiano, las empresas japonesas tratan de hacer que sus empleados evalúen cada cosa que ellos hacen en términos de las metas y propósitos generales de la organización. Sus empleados siguen desempeñando tareas individuales, pero se espera que ellos utilicen su inteligencia y su iniciativa para trabajar en estas tareas, y más allá de ellas, para servir a los intereses de la organización.

Peters y Waterman (1982:38-39) muestran los beneficios de una visión compartida. Según ellos narran, un banco estadounidense fue adquirido por un banco japonés. El banco japonés envió un nuevo equipo gerencial, que explicó los valores fundamentales de la compañía a sus nuevos empleados. En un principio, los estadounidenses se vieron confundidos. Ellos esperaban instrucciones específicas, no charlas estimulantes. La moral decayó y la productividad se fue a pique. Pero los japoneses fueron pacientes. Se mantuvieron explicando las metas y valores de la compañía, y siguieron tratando de hacer que los empleados entendieran que se suponía que ellos, no la gerencia, habrían de explicar cómo lograr estas metas. Finalmente, algunos de los empleados más osados tomaron la iniciativa de actuar en beneficio de los intereses de la empresa. Sus iniciativas tentativas fueron reconocidas y aplaudidas (aun

cuando no siempre fueron exitosas). Posteriormente, cada quien captó la idea y el desempeño del banco remontó.

Lo que esta historia omite es que los empleados del banco eran profesionales altamente capacitados. En la mayoría de los casos, es necesario hacer algo más que explicar los valores y metas de la empresa a sus empleados. También se requiere un alto grado de entrenamiento para enseñar a los empleados qué hacer y cómo hacerlo. Es también de interés mencionar que la estabilidad del personal ayuda a las organizaciones a reaccionar y a anticipar el cambio. El entrenamiento no le retribuye a la organización si los empleados que están entrenados se van (o inclusive peor, si la gerencia los desplaza en forma arbitraria por toda la organización). Asimismo, los extraños no trabajan bien juntos; a veces no trabajan en absoluto. Si la gente no se conoce, nadie tendrá confianza en el otro. No contarán con el otro para recibir ayuda, y tal vez ni siquiera les preocupe lo que los demás piensan acerca de ellos, en cuyo caso es poco probable que contribuyan con su inteligencia y su iniciativa a la marcha de la organización.

Como se hizo notar en el tema de la reinención, el desplazamiento desde una disposición lineal a una disposición integrada del trabajo incentiva los desafíos por ensayo y error a los procedimientos operativos estándar. Nuevas clases de aprendizaje y de pensamiento son estimuladas en diferentes niveles y funciones en la organización. Numerosos teóricos del “*fast cycle-time*” argumentan que todas las tareas deberían diseñarse en torno a objetivos o resultados, en lugar de hacerse en torno a funciones únicas - la especialización funcional y la ejecución secuencial es inherentemente contraria al aprender y al hacer más rápido (Hammer, 1990). Meyer (1993: 49; ver también Stalk y Hout, 1990) va más lejos. Este autor argumenta que las organizaciones no sólo deberían estar conformadas por grupos de trabajo o equipos de proyecto interdisciplinarios, sino también que los miembros de los equipos deberían ser ubicados en proximidad física unos de otros. La ejecución secuencial es habitualmente enemiga de la acción rápida, especialmente cuando el desempeño de la tarea implica actividades paralelas - por ejemplo, actividades múltiples, interdependientes, que tienen que ser llevadas a cabo en forma simultánea. Sin embargo, existe más de una forma de coordinar actividades paralelas. En el área militar, el *Joint Tactical Information Distribution System*, por ejemplo, vincula unidades militares especializadas y elementos de maniobra en un sistema de información en tiempo real estructurado espacialmente, que permite que las actividades sean coordinadas a medida que se van llevando a cabo (Coakley, 1992).

Varias organizaciones han experimentado con un enfoque similar para la coordinación de actividades paralelas. Al igual que en el área militar, ellas utilizan programas computarizados poderosos para diseñar el flujograma detallado en una organización, guardar registro de los progresos realizados en cada etapa de todas las transacciones internas, e incentivar a los participantes tardíos para que se incorporen a la acción, y por tanto estimular a los empleados a tomar la iniciativa y a coordinar sus actividades entre ellos. En procura de un mejor término, este enfoque podría ser descrito como de “proximidad virtual”. De acuerdo con *The Economist* (Diciembre 11, 1993: 80), la proximidad virtual “ha ayudado a la IBM a reducir su personal en la planta de Austin, de 1.100 a 423; a incrementar su rango de productos desde 19 a 85; a reducir el tiempo tomado para desarrollar nuevos productos desde más de dos años a ocho meses; y a acortar el ciclo promedio de producción de 7,5 a 1,5 días”.

Reschenthaler y Thompson (1997) ofrecen un análisis de cómo las organizaciones aprenden a crear, infundir y difundir conocimiento. Su concepción de la organización creadora de conocimiento es altamente compatible con la noción de reconceptualización, en el contexto de las cinco “R” de la nueva gerencia pública.

La reconceptualización debe beneficiarse de la reevaluación creativa de todo lo que concierne a la organización, desde sus clientes y patrocinantes, su plan estratégico y su estrategia de implementación, la manera en que se producen y se suministran los servicios y productos, cómo se evalúa la satisfacción del cliente y cómo se examinan los resultados, para cambiar lo que la

organización está haciendo con el propósito de servir mejor a su clientela. El pensamiento creativo requiere de un conocimiento abarcativo tanto acerca de la forma en que la organización funciona bajo el *status quo*, como de la forma en que están cambiando las preferencias y comportamientos de los mercados y los clientes. El pensamiento creativo debe estar sustentado por la cultura de la organización, desde el vértice hasta la base. La experimentación con nuevas ideas y métodos tiene que ser estimulada. El apoyo y la orientación a los equipos de pensadores para tratar de definir nuevas formas de hacer las cosas son aspectos cruciales. El liderazgo organizacional no sólo debe brindar apoyo sostenido; debe dirigir. No es bueno para los empleados experimentar con reingeniería, por ejemplo, si los resultados de sus esfuerzos son ignorados por los ejecutivos. Los ejecutivos necesitan ser percibidos como abiertos a las nuevas ideas y a la experimentación para verificar, con carácter de experiencia piloto, esas nuevas ideas. Los empleados deben ser recompensados por su creatividad y esta actitud debe ser difundida a través de toda la organización, de modo que, por medio del ejemplo, otros empleados se vean estimulados para pensar creativamente acerca de lo que hacen, de por qué lo hacen, y cómo lo que hacen puede y debe ser mejorado.

### Notas

<sup>1</sup> Los juegos no cooperativos son juegos estratégicos. Entre los más importantes de ellos se encuentran los juegos del dilema del prisionero. Las alianzas de parte de competidores potenciales para dividir los mercados ilustran muchas de las características de este juego y de su solución. Igualmente, así opera el denominado problema del principal-agente, que es el aspecto central de la mayoría de los contratos complejos.

<sup>2</sup> Es también un hecho el que las organizaciones cometan errores fundamentales de observación.

<sup>3</sup> La organización aquí es un concepto "*stock*" - una realidad precisamente dimensionada en un punto identificable en el tiempo. Los responsables de las rendiciones de cuentas definen los costos como flujos; los costos reflejan cambios en los *stocks* en un horizonte temporal determinado.

### Bibliografía Citada

- ALCHIAN, A. (1959) "Costs and Outputs," in The Allocation of Economic Resources: Essays by Moses Abramovitz and others. Stanford CA: Stanford University Press, pp. 23-40.
- ANTHONY, R.N. (1962) "New Frontiers in Defense Financial Management," The Federal Accountant, vol. XI [June], pp. 13-32.
- \_\_\_\_\_ (1965) Planning and Control Systems: A Framework for Analysis. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- \_\_\_\_\_ and YOUNG, D. (1988) Management Control in Nonprofit Organizations. 4th edition. Homewood, IL.: Irwin.
- BAILEY, M.J. (1967) "Defense Decentralization through Internal Prices," in S. Enke ed. Defense Management. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 337-352.
- BARZELAY, M., (1992) with Armajani, B.J. Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. Berkeley: University of California Press.
- BLACKBURN, J.D. (1991) (ed.) Time-Based Competition. Homewood, IL: Irwin.
- BOWER, J. (1970) The Resource Allocation Process. Boston: Harvard Business School Division of Research.
- \_\_\_\_\_ (1990) "Business and Battles: Lessons from Defeat," Harvard Business Review. [July-August], pp.48-53.
- CARLTON, D.W. and PERLOFF, J.M. (1990) Modern Industrial Organization. Glenview, IL.: Scott, Foresman-Little, Brown Higher Education.

- CLARK, Kim B. and FUJIMOTO, T. (1991) Product Development Performance: Strategy, Organization, and Management in the World Auto Industries. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- COAKLEY, T.P. (1992) Command and Control for War and Peace. Washington: National Defense University Press.
- DAVIS, V. (1973) "The Politics of Innovation: Patterns in Navy Cases," in American Defense Policy, 3rd ed. R.G. Head and E.J. Rokke eds. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 393-401.
- DIXIT, Avinash K. and NALEBUFF, B.J. (1991) Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life. New York: Norton.
- The Economist (Feb. 27, 1993, pp. 14-15).
- The Economist (December 11, 1993, p. 80).
- FALLOWS, J.C. (1981) National Defense. New York: Random House.
- FUDENBURG, Drew and TIROLE, J. (1986) "A 'Signal-Jamming' Theory of Predation," Rand Journal of Economics, 17: 366-376.
- GARVIN, David A. (1988) Managing Quality. New York: The Free Press.
- GORE, A. (1993) The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results, Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review. New York: Times Books.
- HAMMER, M. (1990) "Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate," Harvard Business Review. [July-August], pp. 104-112.
- \_\_\_\_\_ (1996) Beyond Reengineering: How the Process-Centered Organization is Changing Our Work and Our Lives. New York: HarperBusiness.
- \_\_\_\_\_ and CHAMPY, J. (1993) Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. New York: HarperBusiness.
- \_\_\_\_\_ and STANTON, Steven A. (1995) The Reengineering Revolution: A Handbook. New York: HarperBusiness.
- HEMINGWAY, A.W. (1993) "Cost Center Financial Management: Training OPTAR Managers," Navy Comptroller, vol. 3/3 [April], pp. 2-26.
- JONES, L. R. (1984) "Phases of Recognition and Management of Financial Crisis in Public Organizations," Canadian Public Administration, 27/1 (Spring).
- \_\_\_\_\_ (1985) University Budgeting for Critical Mass and Competition, New York City, NY: Praeger.
- \_\_\_\_\_ and McCAFFERY, J. (1989) Government Response to Financial Constraints. Westport CT.: Greenwood Press.
- \_\_\_\_\_ and BIXLER, G. (1992) Mission Financing to Realign National Defense. Greenwich, CT.: JAI Press.
- JUOLA, P. (1993) "Unit Cost Resourcing: A Conceptual Framework for Financial Management," Navy Comptroller, vol.3/3 [April], pp. 42-48.
- MEYER, C. (1993) Fast Cycle Time: How to Align Purpose, Strategy, and Structure for Speed. New York: The Free Press.
- MILGROM, P. and ROBERTS, J. (1992) Economics, Organization, and Management. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- NONAKA, I. (1990) "Redundant, Overlapping Organization: A Japanese Approach to Managing the Innovation Process," California Management Review, 32/2, pp. 26-41.

- OSBORNE, D. and GAEBLER, T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon. Reading, MA: Addison Wesley.
- PASCALÉ, Richard T. (1984) "Perspectives on Strategy," California Management Review. 26/3, pp. 46-64.
- PETERS, Thomas J. and WATERMAN, Jr., R.H. (1982) In Search of Excellence. New York: Harper & Row.
- PORTER, Michael E. (1980) Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors. New York: The Free Press.
- RESCHENTHALER, G.B., and THOMPSON, F. (1997) "The Learning Organization Framework and The New Public Management," in L. R. Jones and Kuno Schedler, eds., International Perspectives on the New Public Management. Greenwich, CT: JAI Press.
- SENGE, P. (1990) The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday/Currency.
- SERGIOVANNI, Thomas J. (1992) Moral Leadership. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- SMITH, D. (1985) "The Roots and Future of Modern-Day Military Reform," Air University Review, 16, pp. 33-40.
- STALK, G. and HOUT, T.M. (1990) Competing Against Time: How Time-based Competition Is Reshaping Global Markets. New York: The Free Press.
- TAKEUCHI, H. and IKUJIRO Nonaka, I. (1989) "The New New Product Development Game," in Harvard Business Review, ed. Managing Projects and Programs. Boston: Harvard Business School Press.
- TEECE, D.J. (1993) "The Dynamics of Industrial Capitalism," Journal of Economic Literature. 31/1 [March], pp. 199-225.
- THOMAS, P.R. (1990) Competitiveness through Total Cycle Time. New York: McGraw-Hill.
- THOMPSON, F. and JONES, L.R. (1994) Reinventing the Pentagon: How the New Public Management Can Promote Institutional Renewal. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- VESEY, J.T. (1991) "The New Competitors: They Think in Terms of 'Speed-to-Market,'" Academy of Management Executive. 5/2, pp. 22-31.
- WILDAVSKY, A. (1964) The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little-Brown.
- \_\_\_\_\_ (1966) "Toward a Radical Incrementalism," in Congress: The First Branch of Government. A. De Grazia ed. Washington: American Enterprise Institute.
- \_\_\_\_\_ (1988) The New Politics of the Budgetary Process. Glenview IL.: Scott, Foresman.
- \_\_\_\_\_ and HAMMOND, A. (1965) "Comprehensive vs. Incremental Budgeting in the Department of Agriculture," Administrative Sciences Quarterly. vol. 10, pp. 321-346.