

Nº 16, Febrero 2000

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

Eugenio Lahera P.

Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas

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

Fabián Repetto

¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?:
capacidad de gestión pública y política social en perspectiva
latinoamericana

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

José María Ghio

América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento
económico

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

Francisco Gaetani

La intrigante reforma administrativa brasileña

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

Michael Penfold

Descentralización y mercado en América Latina

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

María Elena Corrales

Modernización de los servicios públicos por redes: eficiencia económica y
solidaridad social

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

Norma Gorrochategui

Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público

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

Eleonora Ceccherini

Las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. Algunas
consideraciones sobre la experiencia española



Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas *

Eugenio Lahera P.

I. Introducción: el buen gobierno

El buen gobierno tiene un arte en el que se mezclan aspectos de liderazgo y de interacción con la sociedad y el sistema político. Pero, además, lo conforman aspectos más rutinarios referidos al gobierno como sistema, los que también deben ser considerados.

Para ser más precisos, conviene usar el concepto de políticas públicas en relación con todos estos temas, ya que dichas políticas son la unidad mínima de transacción del sector público, tanto desde un punto de vista analítico como operativo.

Un buen gobierno es aquel cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social.

Es natural que en cada una de estas etapas haya fugas o pérdidas respecto de la situación óptima, así como que se planteen factores nuevos que vayan condicionando la realidad. Lo importante, sin embargo, es mantener la dirección.

1. Trayectoria óptima de una política pública

Para ello puede postularse que las políticas públicas serán mejores cuando cumplan diversos requisitos. En el mediano plazo, no puede haber un buen gobierno sin buenas políticas públicas.¹

Las políticas deben:

. Ser representativas, esto es, corresponder a un punto de la agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria. La falta de representatividad es un defecto de origen que se paga en democracia;

. Corresponder a las tareas propias del gobierno y no restar espacio a la comunidad o al sector privado. Esta es, por supuesto, una decisión de la ciudadanía, pero en términos generales al gobierno le corresponde proveer bienes públicos y generar externalidades, con un enfoque solidario y subsidiario a la vez;

. Estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable. Esta es una condición de viabilidad de todas y cada una de las políticas. Ella, sumada a la anterior, debería lograr un apoyo político sostenido para los programas de gobierno, en la medida en que predomine la racionalidad en los sistemas políticos;

. Ser especificadas en un diseño claro e integrado, esto es, que considere orientaciones sustantivas, pero también los respectivos aspectos institucionales y de recursos humanos y materiales;

. Clarificar la responsabilidad del sector público, pero que también abra la participación de la comunidad y del sector privado en un muy vasto número de temas;

. Considerar ya en su diseño, y de modo expreso, el cómo debe realizarse su evaluación;

. Tener la gestión más adecuada a su propósito, estableciendo mayores responsabilidades en los ejecutores, sumada a mayor transparencia y responsabilidad;

. Ser objeto de controles internos y externos claros y rápidos;

. Ser evaluada en todos los casos; y

. Permitir una fluida relación del sector público con la comunidad, en cada una de las etapas mencionadas.

2. ¿Cómo hacerlo?

Hay dos maneras necesarias y complementarias de lograr estos objetivos. La primera corresponde a las condiciones de marco de todas las políticas y la segunda se refiere al potenciamiento de cada política en particular. Conviene no confundirlas.

(*) Versión revisada de la ponencia presentada en el III Congreso Chileno de Administración Pública, Santiago de Chile, 4 de noviembre, 1999.

La primera corresponde a lo que se ha llamado reforma del Estado, la que está orientada a mejorar ciertas condiciones generales en todas las políticas públicas, tales como capacitación, gerencia pública, informatización, indicadores de desempeño y políticas de personal, entre otras.

La segunda es parcialmente desempeñada por la Presidencia y su Secretaría General y se refiere al esfuerzo sostenido e integrado para lograr que el conjunto del gobierno entregue lo mejor de sí en relación con una política determinada. Esto puede lograrse con planes especiales, focalizados en poblaciones o situaciones objetivas, pero lo más normal debería ser la efectiva coordinación al interior del sistema habitual de gobierno. Es allí donde está el principal déficit de las administraciones públicas en América Latina.

Este segundo enfoque requiere ciertas condiciones institucionales. La Presidencia, pero también su Secretaría General, tienen un papel distinto al de los ministerios sectoriales. Precisamente para concentrarse y poder garantizar el cumplimiento del plan de gobierno en su conjunto, no deben estar a cargo de tareas sectoriales. En términos más precisos, pueden ser los agentes principales de la eficiencia agregada del gobierno y quienes combatan la multiprincipalidad del sistema, en el que ministros y directores suelen tener agendas propias.

Con este enfoque se puede superar la debilidad del proceso tradicional de reforma del Estado, que existe en toda la región. Esta debilidad se debe a que la reforma del Estado es una orientación demasiado general: cualquier iniciativa que mejore la economía, eficiencia o eficacia del sector público puede ser considerada parte de dicha reforma. Pero el Estado es muy vasto: si el tiempo o los recursos fueran infinitos, la reforma del Estado –así, en general- cumpliría su propósito.

Pero el tiempo y los recursos son escasos y es necesario optimizar su utilización: cualquier iniciativa de reforma del Estado puede ser buena, pero conviene preguntarse ¿es la mejor?

3. ¿Cuáles políticas son prioritarias?

Por otra parte, del mismo modo en que no resulta óptimo tratar de reformar el Estado en general, también es necesario priorizar las políticas sobre las cuales se concentrará el trabajo de coordinación. El gobierno desarrolla muchas políticas y sería inconveniente tratar de mejorarlas todas al mismo tiempo.

Es necesario asegurar el cumplimiento de las etapas mencionadas en las políticas públicas más importantes, de modo de asegurar su fluidez y coordinación. Respecto de cada una de ellas es necesario revisar qué requisitos de una buena política cumple y en cuáles está en falta. Entonces, combinando la reforma del Estado con el trabajo de potenciamiento y coordinación, se podrá mejorar la política respectiva, contribuyendo así al arte de gobernar.

II. El concepto de políticas públicas

Todo el mundo habla de ellas pero, ¿qué son las políticas públicas?

Ensayemos una definición. Las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales.

Por supuesto, hay políticas públicas en las que falta uno o más de los elementos mencionados. Sus objetivos pueden ser confusos, contradictorios o meramente declarativos; la distribución de tareas entre el sector público, la comunidad y el sector privado puede ser ineficiente o ineficaz; y tanto los medios como los arreglos institucionales pueden ser insuficientes o inadecuados. También es posible que los distintos elementos no estén bien articulados.

Por lo anterior, la utilidad del concepto de una política “modelo” no es la de describirnos cómo son todas las políticas, sino que darnos un patrón con el cual compararlas de manera significativa.

1. Objetivos

¿Qué debemos mirar para analizar una política pública?

Se trata de cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público. Las políticas deben tener un objetivo público, no privado. Por otra parte, para caracterizar bien la política de que se trate, lo más útil es ordenar en torno a su objetivo la información dispersa en las normas legales y en las glosas presupuestarias. Así puede caracterizarse el objetivo real, más allá de las declaraciones del gobierno o de otros actores.

Al poner el énfasis en las acciones y los flujos de información, es posible ir más allá de un análisis de la administración y de los organigramas, según el cual las políticas públicas serían lo que hace cada ministerio o repartición pública. Es fácil advertir que hay políticas que abarcan a más de una repartición pública y, a su vez, hay reparticiones públicas que son irrelevantes para todas las políticas. Las reparticiones y organismos son más unidades burocráticas que de políticas.

Mientras la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, la de políticas públicas enuncia un proceso y un resultado; el primero es un concepto de *stock* y el segundo, de flujo. La administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica.

Por eso existen diversos mecanismos por los que se trata de acomodar la propia institucionalidad del sector público a las políticas que se desarrollan, enfatizando la necesaria flexibilidad organizativa y la especialización de funciones. Pero es una tarea difícil en un sector público tan rígido como el que tenemos.

2. Actores

Ellos incluyen a actores públicos y privados. Para algunos, el Estado sería el responsable de determinar por sí solo las políticas a seguir y debería ser también su único ejecutor. Para cumplirlas debería utilizar los instrumentos y modalidad tradicionales ya conocidos en el pasado. El principal método de evaluación de las políticas serían las elecciones.

Pero las políticas públicas se caracterizan hoy por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. Su diseño, gestión y evaluación incluyen la participación del Estado, pero también –y de modo creciente en algunos casos– de las organizaciones sociales y del sector privado.

La comunidad, en la que se encuentra el origen del poder democrático, legítimamente busca ejercerlo también en este terreno; las personas se interesan y participan en la solución de sus inquietudes, a nivel nacional y a nivel municipal o regional. Por supuesto que siempre puede existir la tentación de comportamientos oportunistas o corporativistas. Por eso es indispensable la transparencia.

Por otra parte, se incrementa la participación del sector privado en el diseño, gestión y evaluación de diversas políticas públicas. De ese modo, siempre que no exista menoscabo de su capacidad para desarrollar sus funciones superiores de regulación, control y evaluación, el sector público puede utilizar mejor la capacidad de gobernar, que es un bien escaso, y liberar recursos para concentrarlos en sus tareas principales.

Esto es posible porque han variado las tareas y los medios del sector público. Además de su intervención directa, que sigue siendo necesaria especialmente en la generación de bienes públicos, las posibilidades de acción del Estado incluyen las de regular, contribuir a generar externalidades y a lograr masas críticas, lo que Joseph Stiglitz llama "la creación de una infraestructura nacional". También la de entregar información y señales a una comunidad cada vez mejor informada y responsable de sus propias acciones.

La integración de los esfuerzos estatales y privados para servir algún fin público –con objetivos bien definidos y reglas del juego claras y estables– lleva así a resultados superiores. En las políticas públicas reales esta posibilidad suele ser desperdiciada.

3. Aspectos institucionales

Las políticas incluyen orientaciones, así como instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales. Las orientaciones son la parte enunciativa de las políticas, en la que se precisa el objetivo público, señalándose qué se quiere hacer. Estas orientaciones deben ser claras, consistentes y articuladas con las de otras políticas, ya que de otro modo la política real será confusa.

En este último caso, sin embargo, ella podrá satisfacer a electores o grupos corporativos por un tiempo.

Para no quedarse en la declaración, las políticas deben precisar cómo se logrará el objetivo: mediante qué mecanismos o instrumentos y mediante qué definiciones o modificaciones institucionales.

Las políticas están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción; en cuanto a lo primero, las políticas normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe y, en cuanto a lo segundo, ellas deben permitir la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos, esto es, los que permiten que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad.

La autoridad debe asignar recursos humanos, tecnológicos y financieros para el mejor cumplimiento de las políticas públicas, a partir de la jerarquización de las políticas y del uso de los recursos: se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos. Los recursos financieros dependen de la situación de la caja fiscal pero también de otros factores, incluyendo la rigidez de los procedimientos contables, las limitaciones del manejo financiero de empresas y servicios públicos y, en el caso del Presupuesto, de la periodicidad con la que debe ser discutido por el Parlamento.

Por otra parte, con frecuencia sucede que quienes proponen políticas públicas no prestan suficiente atención a sus aspectos institucionales. Diversas políticas tienen requisitos institucionales de diferentes tipos y muchos de éstos no están asegurados o –cuando están presentes– lo están de manera diferenciada en las diversas áreas temáticas y geográficas.

Así vemos cómo las orientaciones analíticamente mejor fundadas pueden fracasar o no consolidarse en un medio institucional adverso. No todas las políticas resultan posibles al mismo tiempo: qué hacer y cómo hacerlo son preguntas que no pueden resolverse de modo secuencial en el terreno de las políticas públicas.

También es posible que determinados desarrollos institucionales se conviertan en restricciones de las políticas. Lo que fue bueno ayer puede no serlo hoy. Los incentivos pueden devenir perversos.

En suma, puede buscarse una integración óptima de todos los factores mencionados: orientaciones, actores, medios e instituciones. Esta será aquella en la que la última unidad monetaria de gasto genera la mayor utilidad social.

4. Momentos analíticos de las políticas

En las políticas se pueden distinguir cuatro aspectos analíticos, ya que no etapas necesariamente consecutivas: origen, diseño, gestión y evaluación. En la práctica, los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia. La secuencia, por lo tanto, puede ser lineal, pero también tumultuosa o caótica.

III. Las políticas en movimiento

1. Origen de las políticas públicas

¿De dónde salen las políticas públicas, para empezar su ciclo?

Es habitual que el origen de las políticas sea la agenda pública, el conjunto de temas que son objeto de discusión pública.

La agenda es determinada en un proceso vinculado a la dinámica de las relaciones de poder, a las características del sistema político y al tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil. Se trata de un proceso continuo, en el que se construyen legitimidades e ilegitimidades y se generan inclusiones y exclusiones, tanto de temas como de actores.

a) Agenda pública y gobernabilidad

En el mediano plazo, la agenda pública tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos desaparecen o pierden apoyo mientras otros se realizan, total o parcialmente.

Las políticas tienen su génesis en la capacidad de una sociedad para definir su agenda pública en lo social, político y económico. Esto es la gobernabilidad democrática. Más que una restricción de los gobiernos, como suelen considerarla los gobiernos autoritarios, ella es una condición de la estabilidad y

del carácter reformista de la democracia. Para lograrla se requiere una institucionalidad política moderna y amplios espacios de participación.

Para llevar a la práctica algún aspecto de la agenda pública, es habitual que se requiera una acción social concertada. Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas.

Por lo tanto, se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consistentes, financiables y que cuenten con apoyo político sostenido. De ese modo se construye la voluntad política, en la relación entre gobernante y gobernados.

La capacidad de definir tal agenda pública en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como de su respectivo pacto fiscal, ya que un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos.

La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita, sin asegurarla, una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los malos gobernantes sin crisis mayores.

b) De las preferencias individuales a las sociales

Pero la articulación de un programa de objetivos nacionales encuentra una seria dificultad en la agregación de las preferencias individuales o de grupo.

Se dice que una conducta es racional si existe un orden de preferencias que explique las elecciones del individuo. Pero toda relación social es el resultado de la interacción de múltiples racionalidades distintas. ¿Cómo llegar a una racionalidad colectiva? ¿Cómo agregar las preferencias de manera satisfactoria?

Kenneth Arrow, Premio Nobel de Economía de 1972 (compartido con Hicks), plantea que, en ausencia de unanimidad plena y bajo hipótesis que parecen razonables, el interés colectivo no puede existir.²

Arrow formula hipótesis o condiciones individuales y sociales necesarias para que tal agregación pueda darse. En cuanto a la escala social de preferencias, al igual que la individual, ella debe ser completa, ordinal, transitiva e independiente de las opciones irrelevantes; debe respetar el principio de Pareto, esto es, si nadie veta una opción y alguien la prefiere, ésta sube en la escala social; y la ordenación social debe reflejar las preferencias individuales de modo que se respete el principio de no-dictadura, de intimidad y el principio antiestratégico (de expresión de preferencias falsas).

En estas condiciones, el Teorema de la Imposibilidad de Arrow se enuncia así: no es posible construir una función de preferencia social que respete las tres condiciones sociales señaladas. Estas condiciones son incompatibles, lo que significa que no hay manera de conformar la voluntad general o ciudadana.

De este Teorema se desprenden varios corolarios, incluyendo uno referido a la capacidad de los grupos de presión para manipular las elecciones a su favor. Otro, que considera la posibilidad que tiene un partido de ganar las elecciones a pesar de una oposición mayoritaria a cada punto de su propuesta; es lo que se denomina la paradoja de Ostrogorsky.³

Un intento de escape del Teorema de Arrow es la democracia directa, a partir de la cardinalización de las preferencias, de modo de invalidar el respectivo supuesto de dicho Teorema. Sin embargo, ella supone un grado de información muy elevado y tiene un limitado ámbito de aplicación.

Quizás la etapa de mayor significación sea la anterior a la votación, en la que se discuten las ventajas e inconvenientes de las alternativas planteadas. De este modo se precisan las alternativas, haciéndolas más homogéneas y reduciendo la posibilidad de agrupaciones no transitivas de preferencias. Por lo tanto, podría plantearse una función de utilidad total social maximizable, construida a partir de la agregación de

las utilidades individuales. Este es el intento utilitarista de Bentham.

c) El papel de la democracia

Frente a esta aparente falta de salida en el terreno analítico, sólo queda afirmar la posibilidad de articular un programa en el terreno privativo de lo político.

La política es la esfera de la decisión social. En ella son los ciudadanos quienes deben decidir. Los programas representan la posibilidad de una articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes. Es en esta esfera donde los ciudadanos y sus agrupaciones de diverso tipo, incluyendo los partidos, pueden superar las restricciones del Teorema de la Imposibilidad de Arrow.

Pero entonces se abren otras interrogantes.

La calidad de la democracia depende de la calidad de la participación. Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, en cuanto a la participación de los agentes sociales, en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, en la responsabilidad de las normas en la negociación y en la voluntad de colaboración entre las mismas.

Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los intereses de todos los ciudadanos. En este sentido conviene regular –y no pretender ignorar– los grupos de presión, así como las actividades de *lobby*. Por otra parte, la institucionalidad política debe ser puesta al día para que sirva a los ciudadanos y no sólo a una casta de *insiders*.

Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos nuevos e intereses contradictorios. De otro modo, el consenso se puede convertir en su propio enemigo al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares, o al frenar los cambios institucionales necesarios.

Sólo en estas condiciones la agenda y el programa podrán concretarse en políticas públicas que sean a la vez socialmente eficaces y políticamente viables. Si no, se estará lejos del óptimo.

d) Discusión programática y políticas públicas

En la discusión de la agenda pública suelen predominar la retórica y la imprecisión. Sin embargo, es una señal de modernidad el que una parte creciente del debate se dé en términos de alternativas de políticas públicas. De ese modo, la discusión de los temas de agenda y programa puede ser más concreta y eficaz, contribuyendo así a mejorar las políticas resultantes.

Ello plantea diversos temas novedosos para la sociedad y el sistema democrático, en el ámbito político y también en el técnico. Es necesario invertir en aumentar la información pública y la capacidad de organización y reflexión sociales. De ese modo el voto libre de los ciudadanos será más informado y articulado, enriqueciendo también al país.

2. Cómo diseñar las políticas publicas

El programa aprobado de manera democrática debe concretarse en políticas que aseguren su consistencia, financiamiento y orden de ejecución. Por ello la capacidad de diseño de las políticas públicas es un bien intangible de alta significación social.

El buen diseño de las políticas requiere mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre políticas públicas, considerando los aspectos políticos junto con los técnicos. Mejorar el sistema de formalización de las políticas públicas y de elaboración de las iniciativas legales o administrativas supone potenciar la coordinación intersectorial e interministerial en el Ejecutivo.

Un actor fundamental del diseño de las políticas es la Presidencia de la República, la que ocupa un lugar clave en los sistemas políticos de América Latina.

Pero la Presidencia es condicionada por el conjunto del gobierno, así como por el sistema político y las presiones privadas. Ni el Presidente es una autoridad completamente discrecional, ni los temas se cortan de manera sectorial o geográfica nítida. La toma de decisiones es un proceso de negociación que involucra a múltiples actores.

a) Coordinación en el diseño

Por eso resulta indispensable la existencia del equivalente de la Oficina del Gabinete, como existe en Inglaterra, cuyo papel coordinador permite superar la tendencia feudal de los ministros y la dispersión de otras demandas. Su responsabilidad exclusiva –y excluyente de otros– es la coordinación del gobierno en su conjunto, incluyendo a los comités y comisiones interministeriales, así como a los grupos de trabajo *ad-hoc*. La Oficina del Gabinete es un requisito indispensable de la capacidad de diseño y de gestión de las políticas públicas. Sin embargo, ella es prácticamente inexistente en América Latina.

Los consejos asesores del Presidente pueden ser un factor de importancia en la fijación del rumbo gubernativo y su adecuado manejo.

Con diversas denominaciones se ha planteado la existencia de Unidades de Análisis de Políticas cercanas a la Presidencia, que integran a profesionales de diversas disciplinas. Estas unidades tienen roles especiales en el proceso de formulación de políticas, identificando problemas, estudiando alternativas y analizando su viabilidad económica, política y administrativa.

Por otra parte, los gobiernos requieren coordinar el diseño de sus políticas públicas con los partidos políticos y el Congreso. En varios países europeos ambas tareas tienen mecanismos institucionalizados. En América Latina, en cambio, pareciera pensarse que el Presidente está por encima de los partidos, de cuyo apoyo político, sin embargo, depende. Esto favorece la falta de solidaridad de los partidos, así como su irresponsabilidad técnica.

Además, se debe ampliar la interacción del Congreso con la sociedad y aumentar su capacidad legislativa, mediante un servicio de asesoría externalizado, con reglas claras y supervisión técnica. Es necesario mejorar la discusión de la Ley de Presupuesto, modificando la presentación de sus antecedentes y potenciando la capacidad analítica y de seguimiento del Congreso.

Para el diseño de las políticas públicas es necesario articular los aspectos técnicos y los políticos. Es un error común considerar los factores políticos como restricciones, cuando en democracia ellos son los que hacen posible la política pública.

Entre las habilidades de un técnico-político o asesor destacan la capacidad de presentación y análisis, el conocimiento acabado de los aspectos institucionales y legales, así como del sentido político de la oportunidad. El acabado manejo de la información y del conocimiento necesario para plantear alternativas no es suficiente, ya que se requiere ponerlas en perspectiva, seleccionar lo relevante y destacar los resultados y costos previsibles.

Es importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos. Además, es necesario poder establecer supuestos simplificadores; traducir los diseños de política en actitudes del mundo real en un medio de gestión, caracterizado por un escrutinio intenso y por reglas a veces difíciles o absurdas; también la capacidad de experimentar con soluciones novedosas.

Por otra parte, el diseño de las políticas requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Para ello conviene institucionalizar una hoja de ruta para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse en una rutina formal en la gestión del gobierno.

b) La participación

La experiencia internacional confirma que la participación es un requisito del diseño exitoso de políticas. Nadie se opone a ella, pero muchos anticipan inmediatamente sus límites. Sin embargo, en la era de la información, el único límite infranqueable es la falta de interés en hacerla posible.

La participación requiere información analítica y comparativa. También ella demanda la generación de capacidades para participar, así como programas específicos para consolidar la participación sectorial. Ello pasa por el fortalecimiento de las organizaciones civiles y la consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana.

Los partidos políticos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de

governar y proponer políticas públicas. Para ello sería conveniente fortalecer sus institutos de estudio e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica.

Tanto o más importantes que los partidos políticos son hoy los institutos de políticas públicas. Ellos cubren un espacio descuidado por los partidos; el tiempo dirá si para detrimento de dichas organizaciones, o como una respuesta funcional a una demanda.

Los institutos en general se plantean en torno al diseño –si bien no exclusivamente– de las políticas públicas, tanto para apoyar determinados aspectos como para bloquear otros. Es habitual, en este sentido, su relación con los partidos políticos y el Poder Legislativo, sin perjuicio de llegar también a públicos corporativos o especializados.

c) Metas y cotas

Un tema importante en el diseño de las políticas es la articulación anual de las metas programáticas y las cotas presupuestarias. En democracia es necesario sumar al criterio de manejo presupuestario equilibrado, criterios y compromisos político-programáticos.

¿Cómo debe realizarse esta articulación? Las crisis refuerzan el papel central de las oficinas de presupuesto, el que tiende a permanecer en situaciones de equilibrio. Convendría asegurar mecanismos de control presupuestario que den un marco financiero en toda circunstancia, dejando que las autoridades sectoriales tengan una opinión de más peso en la asignación por temas.

En Nueva Zelanda y otros países, el diseño de las políticas incluye el momento en que diversos contratos convierten el presupuesto de un acuerdo entre el gobierno y el parlamento sobre los montos a ser recaudados y gastados, en una declaración explícita de qué se hará con los recursos disponibles. Se trata de relaciones de tipo contractual entre el gobierno y los ministerios como compradores de bienes y servicios y los departamentos y otras entidades como proveedores.

3. La gestión del gobierno

La definición de las políticas públicas habitualmente se prolonga en la etapa de su implementación, ya que distintos grupos ejercen presiones a fin de orientar la política en el sentido de su conveniencia. Incluso aquellos actores que tuvieron que hacer concesiones en el momento de la definición del problema tienen aquí una segunda oportunidad.

Es frecuente que se asimile la reforma del gobierno a la reforma de la gestión pública. Como apuntara *The Economist*, pareciera que las políticas y sus instituciones están fuera de discusión y que sólo haría falta contratar algunos especialistas en *management*. Esto es una ilusión que esteriliza las reformas del sector público.

La gestión de las políticas debe ser parte de un proceso que incluye el diseño de las políticas, así como su evaluación. Y no da lo mismo un enfoque que otro.

Si se considera que el tema central es la gestión por sí misma, es natural que se sumen recomendaciones dispersas. En cambio, con una perspectiva de políticas públicas, el tema de la gestión se ve diferente. El poco realista objetivo de mejorar el gobierno “en general” debe ser reemplazado por el de hacer que cada política pública tenga la gestión que le resulte más funcional.

a) El gobierno es un multiprincipal

Es claro que el gobierno no es un principal, sino varios. Cada ministro, subsecretario y director es un principal en su parcela burocrática, asegurando la dispersión de los esfuerzos del gobierno en todas las políticas públicas, que por su naturaleza se sobreponen a las parcelas, salvo excepciones.

De este modo se falta al principio económico básico de manejo de recursos escasos, con modalidades eficientes y eficaces en relación con algún fin. Así se consiguen menos y peores resultados que lo posible en cada política pública.

A diferencia de la gestión privada, en el sector público no hay disciplina de mercado competitivo que premie o castigue la calidad de la gestión. Por eso se requiere una solución institucional adecuada a la necesidad.

Un grupo permanente debería analizar temas que incluyan a más de un ministerio, para evaluar y

aplicar mejores métodos de coordinación y puesta en práctica de las políticas. Se requiere una forma institucional cuya responsabilidad exclusiva –y excluyente de otras– sea la coordinación del gobierno en su conjunto, incluyendo los comités y comisiones referidos a políticas públicas, así como los grupos de trabajo *ad-hoc*. Esto es distinto a la actual lógica de los comités interministeriales, que son una solución apenas parcial, al reducir la multiprincipalidad.

Con la misma lógica, la dimensión municipal y regional debería ser incorporada a todas las etapas del flujo de las políticas públicas, y no manejadas aparte, según su diseño administrativo.

b) ¿Cómo superar la rigidez?

En segundo lugar, de modo complementario con lo anterior, se debe dar mayor flexibilidad a los directores de los servicios y reparticiones en la gestión del personal y de los recursos, así como en cuanto a la utilización de procedimientos. Esto, en un marco de mayor transparencia y mejor rendición de cuentas, que los responsabilice de sus resultados.

Al igual que en los países desarrollados, la reforma de la gestión se hará en las respectivas unidades de gestión; en el mediano plazo, dicha reforma debe estar confiada a los ejecutivos más que a los diseñadores de políticas.

La puesta en práctica de esta mayor flexibilidad, con el correspondiente aumento en la responsabilidad en el gasto, requiere el reforzamiento o la reforma de diversos aspectos institucionales de la gestión del gasto público.

Entre ellos: especificación de planes estratégicos y operacionales; precisión de objetivos y evaluación de desempeño; contratos relativos al desempeño personal y de la respectiva organización; separación estricta del diseño de las políticas y de la provisión de servicios; nuevas medidas contables y uso más activo de las auditorías y evaluaciones, así como incentivos y sanciones financieras.

Es también necesario realizar diversos cambios organizacionales. Es fácil comprobar que hay estructuras redundantes o que no son funcionales a política alguna, las que deberían ser eliminadas, y que existen políticas con soportes institucionales inadecuados, los que deben modificarse. Su reforma ya no será en abstracto o en general –lo que impide calibrar los esfuerzos y evaluar con exactitud los resultados sustantivos–, sino en relación con las políticas de que se trate. Así, puede revisarse el papel y la estructura de los ministerios y reparticiones públicas, reforzar los mecanismos de coordinación, impulsar metas por políticas públicas –más que simplemente interministeriales–, y sacar a la descentralización de su letargo.

Por otra parte, el control de la juridicidad de la gestión administrativa requiere la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa ágil y especializada.

c) Manejo del gasto

En tercer lugar, debe examinarse la productividad del gasto público. La gestión pública debe elevarla, cualquiera sea el nivel del gasto. Este no es un argumento en contra del sector público, sino a favor de que cumpla bien su papel.

Las ganancias en eficiencia y eficacia del gasto público permiten reducir los gastos improductivos, al disminuir la diferencia entre el gasto actual en un programa y el menor gasto que produciría los mismos beneficios, con la máxima efectividad de costo. Al igual que en la empresa privada, este es un imperativo económico; pero en el sector público es, además, un imperativo ético.

El control de la gestión pública requiere transparencia del gasto público, a partir de un esfuerzo generalizado para mejorar la cantidad, calidad y oportunidad de la información fiscal y de las empresas públicas.

Corresponde abrir al público la estructura y las funciones del gobierno; sus intenciones en materia de política fiscal; la contabilidad del sector público, que debería ser auditada externamente; sus indicadores y proyecciones, así como la reducción de las operaciones extrapresupuestarias y las cuasifiscales. Estas últimas operaciones deberían incorporarse en el presupuesto público o en presupuestos complementarios de renuncia fiscal, de regulaciones obligatorias y de garantías.

Para mejorar la asignación del gasto público convendría fortalecer el sistema de evaluación de las

inversiones públicas y modernizar el ejercicio presupuestario anual, todo ello sobre la base de disciplina fiscal, cobertura total del gasto, flexibilidad en el ritmo de ejecución, y la centralidad de la autoridad fiscal.

Para aumentar la eficacia del gasto social habría que orientar prioritariamente su gestión al logro de los objetivos de impacto que persiguen las políticas y basar en ello su evaluación, la que, a su vez, debería ser el fundamento que justifique la renovación o extensión de los programas.

4. Evaluación de las políticas

Por último, se requiere establecer la evaluación de las políticas, así como la responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios. Pese a la importancia que, en teoría, le asignan los gobiernos, la evaluación de las políticas públicas casi no existe en la región.

Se gobierna para obtener resultados. Pero sin evaluación de las políticas públicas ¿cómo podría conversarse sobre los resultados?

La evaluación permite establecer una base común de análisis, a partir de la cual puedan mantenerse, modificarse o terminarse las políticas públicas. Cualquier iniciativa de reforma se basa en algún tipo de evaluación; lo importante es que sea transparente. Desde otro punto de vista, mejorar la capacidad de evaluación es un componente crítico de una iniciativa de reforma para mejorar la eficiencia operacional. Por último, una evaluación precisa facilita el otorgamiento de incentivos o la delegación de autonomía.

La evaluación puede ser previa, coetánea o posterior a la puesta en práctica de una política. La evaluación *ex post* permite realizar un diagnóstico de los resultados de las políticas, lo que facilita su perfeccionamiento, a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de otras soluciones. Esta evaluación puede referirse a la validez de los objetivos o exclusivamente a la gestión de la política: el objetivo no está en cuestión.

La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

a) Métodos

La inexistencia de una definición precisa de la misión de cada sector al interior del gobierno impide analizar la coherencia y la consistencia de las políticas. De ese modo, la evaluación puede ser parcial o arbitraria, limitándose a examinar su viabilidad y su beneficio neto actualizado en un cierto período.

Por eso se requiere, ya en el diseño de las políticas, una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos; una caracterización de productos y resultados, susceptibles de ser estimados de modo preciso y posibilitar la generación de indicadores cuantitativos y cualitativos; y la asignación de responsabilidades específicas.

Todas las propuestas presentadas de políticas deberían ser acompañadas de antecedentes precisos sobre sus objetivos, las demoras, el costo de su realización y sus modalidades de evaluación.

Si lo anterior no se cumple, se puede utilizar un enfoque de evaluación sub-óptimo. Conviene hacer una formulación sistemática de la política pública de que se trate, a partir de los elementos que configuran su objetivo. Y procurar que los estudios previos a las decisiones y los resultados de las evaluaciones *ex post* se complementen.

Es necesario definir una rutina del proceso de evaluación, la que debe incluir sus modalidades, el carácter público de sus conclusiones y el tipo de opciones que pueden plantearse. Las consecuencias presupuestarias de la evaluación deberían ser explícitas.

El mismo proceso de licitar las evaluaciones de políticas, conforme a criterios explícitos, contribuiría a fortalecer las capacidades analíticas de universidades y centros de estudios.

Se ha llamado evaluación interactiva al proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos. Ella está basada en la interacción directa o indirecta de los usuarios del programa, de éstos con los técnicos y de los técnicos con los directivos.

b) Institucionalidad

La creación de centros de mecanismos mejorados de evaluación, la multiplicación de indicadores de desempeño y la elaboración de criterios para lograr mejores resultados demandan cambios correspondientes a nivel institucional.

Los diseños institucionales en diversos países industrializados varían conforme a los siguientes criterios:

- grado de centralización (o fragmentación) del sistema o la organización que se encarga de practicar la evaluación;
- grado de independencia de las unidades de evaluación respecto de los ejecutores de las políticas evaluadas y el carácter interno o externo de las evaluaciones;
- el destino final de los resultados de la evaluación;
- el acceso a la información sobre las conclusiones de las evaluaciones por los demás actores sociales;
- el nivel de integración de las evaluaciones con la función que desempeña tradicionalmente dentro de la organización general de la administración pública el auditor, revisor o contador de las cuentas gubernamentales.

Puede pensarse en una unidad de eficiencia pública, compuesta por un número reducido de profesionales con dedicación exclusiva y vinculada a la Oficina del Gabinete y a Presupuesto. Su objetivo principal sería el de coordinar las evaluaciones externas al gobierno, e identificar las medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener un mayor rendimiento de los fondos públicos.

La experiencia señala que no se puede evaluar sin involucrar la gestión financiera, sin la formación de cuadros superiores y sin la organización adecuada. En cada ministerio y organismo debe haber una estructura ligera que opere como la memoria de la institución y que pueda ayudar a definir los objetivos operacionales.

c) Indicadores

Si bien diversas actividades están en el sector público precisamente porque existen problemas de medición a su respecto, es más que una frase ingeniosa el decir que si no puede medirse la productividad, tampoco puede saberse si ella mejora, o cuánto.

Dada la diversidad de sus objetivos y la ausencia de criterios incontestables de apreciación de la gestión pública, se requiere un esfuerzo para precisar insumos, procesos, productos y resultados, y con ellos estimar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas.

La eficiencia puede medirse como el logro de determinados objetivos preestablecidos a un costo mínimo. Algunos indicadores al respecto son los de unidad de tiempo, dotación de personal y gasto en bienes y servicios requeridos para producir cada prestación. También la participación de los costos de administración y los costos de operación en los costos totales, rotación de los empleados y ausentismo de los funcionarios. Sin duda, existen otros indicadores posibles relacionados con la satisfacción del usuario, a partir de encuestas.

La eficacia corresponde al logro de los objetivos. Para medirla pueden utilizarse indicadores de diverso tipo: de calidad (número de errores y de reclamos por casos atendidos, número de reclamos sobre casos resueltos); de cobertura (número de usuarios en relación con los usuarios potenciales); y de oportunidad (tiempo de espera promedio, demora promedio en entrega del servicio, velocidad de respuesta a llamadas, cartas, reclamos).

La economía alude a la adecuada administración financiera de los recursos. Algunos indicadores son: desempeño financiero (superávit operacional, superávit sobre ingreso bruto) y la autosuficiencia (ingresos propios sobre ingresos totales y sobre gastos de operación).

En el caso de las actividades difíciles de medir, resulta útil la existencia de centros de gastos –en organismos que producen servicios a ser transferidos sin tasas o precios– o centros de contribución, en los que se produzcan bienes que sean vendidos a otros centros con mecanismos de precios o que sean transferidos al público a través de una tasa o tarifa.

Albert Hirschmann planteó que en América Latina, cuando algo no funciona, se empieza de otro modo. La evaluación de las políticas es una alternativa más civilizada.

Para terminar con los momentos analíticos de las políticas, cabe la posibilidad de que una política se extinga por completo. Pero es más habitual que cambien o se combinen con otras.

IV. El círculo que no cierra

En este artículo se ha presentado una manera de entender el manejo del gobierno, con la intención de aportar a su buen manejo, el que es un factor determinante del arte de gobernar.

Con este enfoque, el buen manejo del gobierno equivale a que las políticas públicas tengan una trayectoria óptima en cada una de sus fases.

1. Un error tipo Kojève

Como todo sistema analítico integrado, el enfoque de las fases de las políticas públicas tiene ventajas y debilidades. La principal ventaja es que permite mejorar el análisis de las políticas y perfeccionar sus aspectos operativos. Su principal desventaja es que genera la tentación de aplicarlo a cualquiera realidad, del mismo modo.

Esto se ve más claro con una comparación. En los términos del filósofo Alexander Kojève, un brillante seguidor de Hegel, el desarrollo de las ideas hace que éstas en algún momento se agoten, clausurando la historia como la conocemos⁴. Cuando la tesis no deja fuera nada que se pueda afirmar, cuando la antítesis contraargumenta todo lo que puede rebatirse, y cuando la síntesis incluye y supera ambas formulaciones de modo completo, entonces todo movimiento cesa y el género humano ha llegado a la Idea, que para el autor corresponde al fin de la historia.

Puede advertirse, de paso, que esta interesante generalización fue vulgarizada de mala manera hace unos años por Francis Fukuyama, quien dijo que el capitalismo y la democracia eran ideas finales y que la historia se acabó en 1989.

Retomando el hilo del argumento, el enfoque del ciclo analítico de las políticas públicas es distinto al del argumento de Hegel-Kojève. Cada etapa de las políticas públicas no logra agotar su contenido potencial, tanto por defecto como por omisión. Por una parte, porque los sistemas políticos y administrativos tienen características distintas y, además, no siempre están a la altura de los desafíos a los que responden las políticas públicas. Por la otra, porque los datos de la realidad social y económica van cambiando. Como afirmara otro filósofo, el chileno Jorge Millas, la dialéctica no es el único movimiento de la realidad.

De allí que el círculo que va del origen al diseño, del diseño a la gestión, de la gestión a la evaluación, y de la evaluación al diseño nuevamente, no se cierra: siempre apunta a cerrarse, pero nunca se cierra.

Su valor no viene de su carácter cerrado o final, sino de su intención incluyente; en definitiva, de su creciente realismo. Por ello, lo que parece una imperfección analítica del enfoque, en realidad es una oportunidad de enriquecimiento.

En cada etapa existe la posibilidad de fugas o discrepancias entre los aspectos normativos del enfoque y los aspectos positivos a los que se aplica. Esto puede verse con mayor detalle.

2. El efecto Danaides

Origen de las políticas públicas. En la conversión de la agenda pública en programa siempre hay fugas y éste no logra captar toda la riqueza de aquélla. Por definición, un programa articulado, financiable y con apoyo político sostenido es una selección, hecha con mayor o menor arte por el sistema político. Esto, porque la agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, los que no podrían tener cabida en el mismo programa. También, porque hay sectores sociales sub representados, mientras otros tienen una capacidad desproporcionada de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea.

Diseño de las políticas. En su diseño, las políticas públicas corresponden apenas a una selección de

temas y objetivos del programa. De hecho, es frecuente que se distinga entre el programa público y el plan real de gobierno, a veces porque la demagogia infló el programa y, en todo caso, porque se deben elegir secuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos.

El diseño puede ser defectuoso, porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal.

Gestión pública. La gestión de las políticas es, con frecuencia, imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren o lo hagan de manera menos que proporcional. Esta situación recuerda el mito griego del Tonel de las Danaides, que estaba perforado. Echar más agua no elevaba su nivel, sólo aumentaba el gasto de agua.

La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, o con correcciones laterales, en vez de una modificación integrada. Mientras no se encaren las reformas sustantivas, los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos.

Evaluación. Aquí las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o *ad hoc*, para resultar conforme a una opción elegida de antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de empezar por las más importantes y complejas.

Por último, es posible que el conjunto del círculo de las políticas no cierre, porque en la práctica, los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia. La secuencia, por lo tanto, puede ser lineal, pero también tumultuosa o caótica.

3. Aplicaciones realistas

De las consideraciones anteriores se desprende que el enfoque de las fases de las políticas públicas debe ser general en su análisis, pero particular en su aplicación.

Esto significa que hay que prestar atención a algunas políticas cada vez, no a todas al mismo tiempo. También es necesario estudiar cada realidad para elegir qué y cómo debe hacerse para mejorar las políticas en cuanto a su origen, diseño, gestión y evaluación. Hay importantes diferencias entre países y también entre niveles jerárquicos y funcionales del Estado, el gobierno y otras entidades del sector público.

Por otra parte, conviene también ser específico con los esfuerzos transversales de reforma del Estado, incluyendo capacitación, informatización, carrera funcionaria, etc. De otro modo se puede aportar al Tonel de las Danaides.

Para mejorar la calidad del gobierno en la región, se requiere realismo e integración de los temas en torno a las políticas públicas. Así también se harán, de paso, las normalmente llamadas reformas del Estado.

Notas

¹ Eugenio Lahera, "El Enfoque de las políticas públicas: una introducción crítica", Apuntes de clase, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1999.

² Kenneth Arrow, *Social Choices and Individual Values*, Wiley, Nueva York, 1951.

³ Douglas Rae y Hans Daudh, "The Ostrogorsky Paradox: a Peculiarity of Compound Majority Decision", *European Journal of Political Research*, N°4, 1976.

⁴ Alexander Kojève, *Essai d'une histoire raisonnée de la philosophie païenne*, Gallimard, 1968

¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana *

Fabián Repetto

Introducción

La legitimidad alcanzada por los procesos de transformación global acontecidos en América Latina a partir de los años ochenta parecería estar basada, principalmente, en una conjunción que reúne los procesos de democratización política y los resultados obtenidos en términos de algunas variables macroeconómicas. A su vez, los contenidos y los impactos de las políticas sociales emprendidas durante el mismo período no parecen aportar demasiado en cuanto a consolidar, en términos de una mayor armonía entre libertad, equidad y eficiencia, tales reformas políticas y socioeconómicas. Por el contrario, en caso de no modificarse sustantivamente el modo de enfrentar a través de acciones públicas los problemas sociales más acuciantes, se corre el peligro de que se resquebrajen los frágiles logros obtenidos en la región durante la década del noventa.

La hipótesis que explora este trabajo es la siguiente: los cambios llevados a cabo en Latinoamérica afectaron fuertemente los marcos institucionales cristalizados a partir de la segunda posguerra, lo cual se relaciona con –a la vez que impacta en- la configuración del mapa de actores relevantes que interactúan alrededor de las principales políticas públicas. Esto ha dado lugar, asimismo, a que la ausencia de condiciones favorables derivase en una gobernabilidad democrática “mínima”, a la par que en una baja capacidad de gestión pública en materia de política social. Para revertir el mencionado círculo vicioso y avanzar en un proceso centrado en el mejor desempeño del aparato burocrático social del Estado democrático y en el fortalecimiento de los grupos más necesitados, particularmente en cuanto a su participación en la toma de decisiones, se requiere de la sinergia entre cuatro factores (que resultan pre-condiciones): a) institucionalidad que favorezca el aprendizaje colectivo; b) liderazgo político-social que priorice el largo plazo; c) ambiente ideológico pro-público; y d) emergencia de una “ventana de oportunidad”.

El trabajo se desarrolla en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera, y a efectos de ofrecer desde la ciencia política una clave de lectura institucional, presento argumentos referidos a la capacidad de gestión pública, relacionándola con la gobernabilidad democrática y, a un nivel más abstracto, con las fronteras entre Estado y sociedad. En segundo término, esbozo los contornos del nuevo escenario latinoamericano, a través del prisma de lo sucedido en la relación entre Estado, régimen político y economía, enfatizando algunos aspectos de la problemática social en la región. En tercer lugar, sintetizo las principales modalidades de política social que, inspiradas en el discurso y la práctica neoliberal, se llevaron a cabo en la región en los últimos años, al mismo tiempo que analizo sus dinámicas más notorias. Por último, en la conclusión, retomo las coordenadas conceptuales y avanzo hacia una interpretación global.

1. Notas sobre la capacidad de gestión pública

Aun cuando los nuevos escenarios de la región latinoamericana no pueden analizarse como un todo homogéneo, lo cierto es que en términos generales casi todos los países del área comparten a su interior regímenes políticos basados en procedimientos democráticos y economías abiertas al mercado mundial¹. Asimismo, a la par de procesos de reforma estatal similares, también se asemejan en el reconocimiento de la gravedad de la “cuestión social”. En esta combinación de elementos sobresale el hecho de que más allá de múltiples problemas asociados al modo en que se articulan régimen político,

(*) Una versión anterior de este trabajo se presentó en el IV Congreso del CLAD, realizado en México D.F., octubre 1999, con el siguiente título: *Capacidad de gestión pública y sociedad civil: notas sobre una relación conflictiva*. Agradezco los comentarios críticos de Carlos Acuña, Karina Ansolabehre y Roberto Candiano, quienes no son responsables de las inconsistencias y errores que aún perduran.

Estado, mercado y sociedad, la ciudadanía en su conjunto y los principales actores en particular, han legitimado el nuevo orden predominante en la región. En este mismo sentido, con el inicio de una nueva etapa coincidente no sólo con el final de una década clave para América Latina sino también con cambios de gobierno en gran parte de los países del área, se abre el interrogante respecto a si podrán revertirse algunas de las tendencias más negativas derivadas del ajuste estructural. En suma, ¿cuáles son las posibilidades de lograr una reforma estatal integral que se ligue virtuosamente con una transformación incluyente de la sociedad? Esbozaré un marco analítico capaz de abordar la cuestión desde el prisma de las políticas sociales.

Gestión Pública: una mirada en torno a las instituciones y los actores

La compleja relación entre Estado y sociedad puede ser interpretada, entre otras posibilidades, a través del análisis de las principales políticas públicas, en tanto las mismas expresan el accionar de los actores fundamentales². Asimismo, un enfoque basado en las instituciones (en tanto reglas de juego ideadas por los hombres para enmarcar sus interacciones políticas, económicas y sociales) (North, 1993³) permitirá entender el modo en que las normas formales e informales, así como las tradiciones heredadas, operan diferencialmente a veces como constreñimiento, a veces como oportunidad, para los diversos actores portadores de determinados intereses e ideas⁴.

Lo indicado no debe dar lugar a identificar todo colectivo con un actor relevante, tanto del Estado como de la sociedad (o del sistema internacional): hace falta "algo más" que lo defina como tal. Entre las condiciones requeridas más importantes, cabe destacar una serie de capacidades potenciales común a los actores estatales y sociales: a) de negociación; b) de interpretación del contexto; c) de representación; d) de movilización social; e) de acción colectiva. A su vez, los actores del Estado gozan de un atributo que les es propio, el de autoridad⁵. La forma e intensidad en que los diferentes grupos (e incluso individuos) logran conquistar, por sí mismos o a través de coaliciones, dichos recursos para formar parte de las instancias clave del ciclo por el cual atraviesan las políticas públicas, se relaciona en mucho con el sistema institucional vigente en un momento determinado. Esto implica reconocer que algunos actores podrán influir sólo en la fase de estructuración de un problema público, mientras otros limitarán su incidencia a la etapa de implementación. En síntesis, son muy pocos los actores que logran estar en posición de hacer jugar sus intereses y valores a lo largo de todo el ciclo de las *policies*, en especial al momento de la toma de decisiones.

Así, en un marco donde los actores ponen en movimiento sus intereses y valores (por ejemplo, expresados en ideas sobre "estados deseables del mundo"), el modo en que se produce la institucionalización del poder pasa a un primer plano, tal como lo sugieren March y Olsen: "Los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él. Así, una importante tarea del ejercicio del poder no sólo es crear un marco para que los ciudadanos con intereses propios persigan intercambios voluntarios deseables sino administrar también el proceso por el que una democracia afecta las concepciones de lo bueno y construye el medio ambiente al que responde" (1997:64). Desde esta perspectiva, el modo en que Estado y régimen político se influyen mutuamente, dando lugar a un cierto tipo de gobernabilidad, habrá de impactar en el plano más específico de las políticas públicas.

La gobernabilidad democrática constituye hoy una característica común en casi toda América Latina, como un corolario del proceso que conformó el par transición-consolidación. No obstante, cabe resaltar que la misma no es uniforme en cuanto a su contenido y expresión, sino más bien debe interpretársela dentro de un rango de posibilidades: una definición mínima implicaría consensos a nivel de la cultura política y el régimen político; una definición más amplia incluye tales acuerdos pero incorpora los consensos a nivel de las principales políticas públicas. Mientras en el primer caso es suficiente el acuerdo de las élites, en el segundo se requiere de algún tipo de participación efectiva de

los grupos subalternos, sea en forma directa o a través de intermediarios con capacidad para expresar sus demandas y necesidades⁶.

Mientras el concepto de gobernabilidad democrática constituye una mirada amplia sobre la política (*politics*) en su conjunto, la discusión en torno a la capacidad de gestión pública se concentra, sin ser indiferente al proceso global, en la especificidad del ciclo por el que atraviesan las diferentes políticas públicas (*policies*). Recientes aportes en materia de acción estatal han enfatizado el concepto de “gestión pública” alrededor de la discusión promovida por la utilización de las técnicas empresariales en la intervención en los asuntos públicos. Y mientras las expresiones que se han concretizado en la región aceptan mecánicamente y acríticamente los postulados de “reinvención del gobierno” (Osborne y Gaebler, 1992), otros planteos enfatizan la posibilidad de combinar la imitación con la innovación (Metcalf, 1996).

No es en estos sentidos más usuales que quiero plantear aquí la reflexión sobre la “gestión pública”. Más bien, y a partir de extender conceptualmente el ámbito de lo público a una compleja zona gris entre lo estatal y lo societal, interpretaré que la capacidad para implementar políticas públicas estratégicas requiere “algo más” que buenas burocracias. De este modo, es apropiado identificar la capacidad de gestión pública con lo que Evans (1996, 1998) denomina autonomía arraigada (*embedded autonomy*) en tanto expresión de coherencia interna⁷ y conectividad externa. Como quedó indicado, el primer concepto constituye un factor clave (mas no exclusivo) para una mejor intervención de las organizaciones estatales, en tanto da cuenta del grado de experticia que concentra la estructura burocrática responsable de diseñar e instrumentar un conjunto de acciones. Al mismo tiempo, el segundo llama la atención sobre el modo en que la relación de los colectivos de políticos y funcionarios con los grupos sociales impacta sobre el ciclo completo por el cual atraviesan las políticas públicas.

Significa, en suma, que para consolidar altos grados de capacidad de gestión pública no alcanza con la construcción de administraciones públicas meritocráticas, bien incentivadas (material y simbólicamente) y con habilidad para gerenciar en contextos de marcada incertidumbre y turbulencia. Más bien, se requiere complementar este componente burocrático con un denso entramado de reglas de juego (instituciones) formales e informales que mejoren a lo largo del tiempo la organización y representación de todos los grupos sociales, a la vez que sirvan para fomentar la coordinación y/o cooperación entre los colectivos de agentes estatales (políticos, expertos y administrativos de carrera) y los distintos sectores que componen la sociedad, en especial aquellos con menores recursos de organización y voz para expresar sus necesidades. No obstante y a efectos de ser precavidos, cabe seguir a Lanzara cuando alerta: “...incluso en el caso de una total cooperación social, las intenciones de construir instituciones pueden sufrir distorsiones o resultar vanas debido a la complejidad y a las contradicciones que surgen durante la distribución intertemporal de los recursos” (1999:927).

Retomando la diferenciación entre los tipos de gobernabilidad, y en un plano especulativo, puede señalarse que en caso de que los acuerdos entre los decisores estatales y los grupos de la sociedad⁸ se traduzcan en efectivos diseños y equitativos contenidos de ciertas políticas públicas estratégicas, tanto económicas como sociales (lo cual incluye la dinámica de largo plazo del aparato burocrático que las instrumenta)⁹, se estará ante la consolidación de ciertos acuerdos básicos respecto a cuestiones menos tangibles, como un conjunto amplio de valores que dan cuenta del orden social deseable y las reglas del régimen político que facilitan la materialización del mismo.

Cuanto menos, son cuatro las pre-condiciones que deben darse para que efectivamente pueda avanzarse en un doble proceso de mejorar la gobernabilidad democrática y aumentar la capacidad de gestión pública. En primer lugar, se requiere de un conjunto de reglas de juego formales e informales que faciliten el aprendizaje de todos los actores y aun de aquellos sectores que no logran constituirse en tales. En segundo término, es necesaria la conformación de liderazgos políticos y sociales (en el cual se incluyen empresarios, sindicalistas, formadores de opinión, etc.) dispuestos a favorecer el largo plazo en sus decisiones y acciones de carácter público. Tercero, se necesita la paulatina expansión de un

ambiente ideológico pro-público, que alejándose de los fundamentalismos del mercado, pondere positivamente la acción de la autoridad pública en la dinámica socioeconómica y habilite a los líderes a avanzar en acciones de fortalecimiento de lo colectivo, sin que eso represente un avasallamiento de lo privado-individual. Por último, las pre-condiciones señaladas no podrían materializarse si no emerge una “ventana de oportunidad”, que en determinado momento histórico y por una multiplicidad de razones favorezca interacciones cooperativas entre los actores relevantes, que den como resultado estrategias de suma positiva para la colectividad y para cada uno de los actores que la componen.

Es evidente que la mejoría en la gobernabilidad y el aumento de la capacidad de gestión pública no podrán sustentarse exclusivamente en la (buena) voluntad de quienes tienen como tarea decidir y actuar respecto a los conflictivos intereses e ideales de individuos, grupos y sectores con dotaciones de recursos muy variada. Tampoco podrán lograrse los fenómenos apuntados si sólo se mejoran las organizaciones burocráticas del Estado, descuidando la dinámica de la sociedad y del sistema político. Planteado de este modo, el contexto histórico (y los constreñimientos estructurales que de él derivan) regresa al primer plano, tal como describe Przeworski: “La capacidad misma del Estado para intervenir lo vuelve un blanco atractivo para la influencia de intereses privados, y la capacidad misma de comprometerse abre la posibilidad de connivencia. De ahí que haya razones para esperar que la calidad de la intervención estatal en la economía dependa de la organización interna del Estado —en particular, de la relación entre políticos y burócratas— y del diseño de las instituciones democráticas que determinan si los ciudadanos pueden o no controlar a los políticos” (1998:22)¹⁰.

Tomando en cuenta este aspecto, vale insistir en un punto, en tanto la capacidad de gestión pública no puede ser tomada como un concepto que torne homogéneas todas las áreas de intervención pública. Por ejemplo, en el caso de aquellos problemas públicos que afectan o involucran a grupos con marcada dificultad para constituirse en actores estratégicos (a partir de que no poseen, en forma particular o vía coaliciones, aquellos requisitos indicados para participar activamente en el ciclo de las *policies*), la capacidad de gestión pública requiere ser interpretada a partir de algunas particularidades, que afectan incluso la construcción y contenido de las pre-condiciones indicadas. Este es el caso típico de muchas políticas sociales.

Acerca de la gestión de las políticas sociales

Tal lo sugerido, entre el conjunto de decisiones y acciones públicas, las políticas sociales constituyen un ámbito donde las instituciones, las ideas y la relación entre los actores relevantes adquiere características propias. Por tal motivo, las políticas instrumentadas para enfrentar los problemas contenidos en una “cuestión social” determinada, en cierto tiempo y lugar, implican una buena fuente de observación de la relación entre gobernabilidad democrática y capacidad de gestión pública, al menos por dos razones: por un lado, porque se trata de un área donde muchos de los potenciales beneficiarios tienen marcadas dificultades para constituirse en actores relevantes; por el otro, porque las expresiones y contenidos de estas decisiones y acciones públicas permiten definir hasta dónde llegan (y a quiénes incluyen) los consensos fundamentales que estructuran un orden político, económico y social¹¹, así como el modo en que los mismos se traducen en la conformación de una sólida administración pública para un ámbito de la acción estatal habitualmente descuidado por los decisores.

Un aspecto clave para observar lo indicado lo constituye la institucionalidad democrática formal. La relación entre los poderes, el grado de *accountability* de los funcionarios respecto a la ciudadanía, la densidad partidaria en tanto articulación de intereses en conflicto, son otros tantos aspectos que deben ser tenidos en cuenta para interpretar la gestión de las políticas sociales. Faltan, sin embargo, otros elementos que complementan esta mirada. En este sentido, Fox (1993) puntualiza que las divisiones internas dentro del aparato estatal incrementan la posibilidad de que los sectores reformistas insertos en su estructura político-burocrática puedan elaborar acciones en favor de los grupos más necesitados.

Pero para que ello sea posible, estos actores estatales necesitan establecer "corrientes políticas" con grupos sociales organizados (o al menos articulados vía un factor exógeno), de forma tal que los intereses de estos sectores se internalicen en el entramado estatal. En suma, la presión "desde abajo", apuntalada informalmente por diversos mediadores que complementen el funcionamiento del sistema político formal, es un elemento central para entender la dinámica que adquieren, por ejemplo, muchas políticas sociales.

Conocer el modo en que funcionan las reglas democráticas, así como la conformación de los *brokers*¹² con incidencia en la política social (sus recursos disponibles, sus intereses, ideas y valores dominantes), dará "pistas analíticas" para saber si la agregación de intereses de los potenciales beneficiarios directos de las políticas sociales hacia la esfera estatal conducirá a prácticas clientelares o, por el contrario, facilitará un aumento sustantivo de la capacidad de gestión pública en el área social, fortaleciendo a un mismo tiempo al Estado y a los grupos sociales más necesitados. En este último caso, la gobernabilidad democrática habrá incorporado en sus consensos básicos los intereses de los trabajadores menos organizados, los pauperizados y los vulnerables.

Para centrar la discusión en el modo en que se han gestionado recientemente las políticas sociales en el nuevo escenario latinoamericano, deben plantearse algunos interrogantes derivados del enfoque teórico esbozado a lo largo de esta sección. Cabe resumir los mismos alrededor de aquellas precondiciones señaladas anteriormente: ¿cuáles son las características institucionales que moldearon y hoy expresan los cambios en las fronteras Estado y sociedad?; ¿quiénes se preocuparon, en qué momento y bajo qué condiciones, por las problemáticas relacionadas con las más notorias necesidades sociales?; ¿cuáles han sido los rasgos ideológicos predominantes en la problematización de la "cuestión social" y en el modo de enfrentarla?; ¿qué composición tuvo la agenda gubernamental de los países latinoamericanos en gran parte de la década del noventa?

En un intento de síntesis, cabe preguntar: ¿qué relación puede establecerse entre las políticas sociales instrumentadas recientemente con el tipo de gobernabilidad predominante en la región?; ¿qué grado de capacidad de gestión pública se ha puesto de manifiesto a lo largo del ciclo por el que atravesaron dichas políticas? Exploraré estos interrogantes con base en lo sucedido en la política social de América Latina durante los últimos años, para lo cual se requiere observar, a un nivel más macro, tanto los cambios políticos y económicos más relevantes de la región como los impactos de los mismos en el escenario social.

2. América Latina: su transformación reciente

En gran parte de Latinoamérica, en especial en aquellos países donde la matriz Estado-céntrica estaba consolidada hacia mediados de los setenta (Cavarozzi, 1991), se desarrollaron amplios sistemas de política social en concordancia con la dinámica macroeconómica y un tipo particular de modelo de acumulación, a la par que crecieron heterogéneos aparatos administrativos. En términos generales, es posible afirmar que en países como Argentina, Brasil, Chile, México o Uruguay, el conjunto de intervenciones estatales a partir de los años treinta estuvo sustentado en un particular tipo de relación entre las políticas económicas y sociales, en donde las primeras eran prioritarias pero lograban "arrastrar", por lo general virtuosamente, a las segundas.

Cabe remarcar que durante la época de auge de la centralidad estatal, el paradigma predominante de la política social mostró su cara positiva, algo que los críticos recientes suelen desconocer sistemáticamente. En una relación positiva con el pleno empleo y el gasto social de tendencia expansiva, el entramado de políticas sociales existente por entonces (que con énfasis en el seguro social se complementaba con prácticas universalistas en salud y educación, así como con acciones residuales en materia de lucha frente a la pobreza –Repetto, 1997) facilitó el ascenso y la integración social de vastos sectores, en especial de los grupos medios y los trabajadores organizados.

Es recién a partir de mediados de los setenta, al erosionarse el "patrón estatista de politización" (Cavarozzi, 1994) mediante el cual el Estado arbitraba en los conflictos sociales, que las instituciones que en Latinoamérica moldeaban el vínculo entre sociedad y Estado, por ejemplo las asociadas a la administración pública, comenzaron a manifestar rasgos de su agotamiento, obstaculizando lo que hasta entonces habían facilitado: la integración socioeconómica de amplios sectores en el marco de un modelo de desarrollo basado en el mercado interno. En lo que respecta a las acciones públicas en materia social, éstas muestran ahí su faceta más crítica: la creciente burocratización, la ausencia de estrategias integrales, la ineficiencia en el gasto y la falta de impacto positivo en las condiciones de vida de los más necesitados, son sólo algunos ejemplos. Esta serie de elementos permite dar cuenta de una profunda crisis, que se expresaría a través del agotamiento de las principales modalidades vigentes hasta entonces en términos de política social.

Dos son los elementos que deben tenerse presente al momento de analizar los por qué del debilitamiento de dicha matriz: por un lado, la mayor vulnerabilidad que registraron varios países del área ante los vaivenes del escenario internacional *a posteriori* de las crisis petroleras; por el otro, un fenómeno regional expresado en la exacerbación de las contradicciones entre los grupos sociales, así como entre éstos y los funcionarios estatales (vinculadas en especial a las pugnas distributivas), lo cual se liga a las modificaciones en los recursos, conductas e identidades de los principales actores involucrados en las *policies* estratégicas. La agregación de estos factores derivó en que, entre mediados de los setenta y finales de la década siguiente, se registrasen síntomas de una profunda crisis a nivel de los Estados y las sociedades de la región, lo cual sentó las bases para los cambios significativos acontecidos recientemente. Este proceso de desestructuración del modelo de posguerra puede ser interpretado como el colapso de los mecanismos (fiscales, políticos y simbólicos) que lo sostuvieron durante casi medio siglo.

Los acelerados cambios en la esfera económica, así como la crisis de un tipo de gestión pública que regulaba la dinámica social a partir del rol central que desempeñaba el Estado, impactaron en los marcos institucionales vigentes hasta entonces, creando rupturas en algunos casos y disfuncionalidades en otros. Esto implicó, a su vez, el paulatino tránsito hacia nuevas reglas de juego para los actores sociales y estatales que habían interactuado durante la matriz de centralidad estatal, así como una novedosa agenda de cuestiones a enfrentar. En cuanto a los primeros, Paramio expresa que "con el final del ciclo de crecimiento hacia adentro, mercado-internista, los actores sociales que le impulsaron y que recibían su fuerza de él están condenados a desaparecer o a modificar sustancialmente sus estrategias" (1991:139). Respecto a los segundos, mientras las burocracias quedaban desprestigiadas a causa de sus notorias incapacidades para gestionar, la clase política no parecía capaz de poder satisfacer las demandas de las amplias mayorías sociales, a partir de fallar en la construcción de ciertos consensos básicos aun bajo las reglas democráticas. Crecía, en consecuencia, el papel de los denominados "tecnopolíticos" (Domínguez, 1997). En este marco, consolidaron su presencia los actores del sistema financiero en proceso de globalización.

Considerando lo sucedido, ¿qué explica la hegemonía lograda por el diagnóstico y recetario neoliberal en los recientes procesos de reformas acontecidas en América Latina? La respuesta remite a enfatizar el pronunciado cambio experimentado en el mapa político y socioeconómico, tanto regional como mundial, a lo largo de las últimas dos décadas. El mismo, al momento de redefinirse los marcos institucionales hasta entonces vigentes, se tradujo en las posiciones de liderazgo alcanzadas por parte de tres conjuntos de actores, los cuales hicieron valer no sólo sus intereses sino también sus cosmovisiones generales: a) líderes políticos pro-reformas orientadas al mercado; b) grupos empresariales estrechamente vinculados a las nuevas tendencias de la economía mundial; y c) representantes de los organismos crediticios internacionales. Por una serie de razones que escapan al alcance de este trabajo, los nombrados fueron quienes pudieron imponer su interpretación sobre las

causas del agotamiento de la fórmula política Estado-céntrica, así como sus propias recetas acerca del modo de enfrentar la salida de tal modelo.

Las transformaciones no habrían de generarse al mismo tiempo y con características idénticas en los principales países de la región, aun cuando muchos de ellos compartían problemas macroeconómicos comunes (cfr. Damill *et al*, 1989). En este sentido, las ideas neoliberales en torno a qué hacer, sintetizadas en el llamado "Consenso de Washington" (Williamson, 1990)¹³, debieron adecuarse a marcos institucionales específicos, en especial las características del régimen político, la fuerza de los actores corporativos y las difusas expectativas de la ciudadanía en su conjunto¹⁴.

En síntesis, la crisis epocal que afectó al conjunto de América Latina (y que de formas diferentes se expresó en otras regiones del mundo durante los últimos años) puede ser leída como un punto de máxima tensión respecto a los equilibrios institucionales existentes hasta entonces¹⁵, en parte asociada a las transformaciones globales del capitalismo. La forma en que se avanzaría hacia nuevos equilibrios en términos de reglas de juego aceptadas activamente por los actores estratégicos antes citados (y en forma pasiva por gran parte de la población), dependería de los recursos de poder que aquellos pudiesen movilizar durante las interacciones generadas en los convulsionados tiempos de cambios globales, así como de las oposiciones que pudiesen surgir durante el proceso de reformas. Más allá de las peculiaridades nacionales, lo cierto es que en casi toda América Latina el aparato estatal experimentó notorias transformaciones en cuanto a su papel en la dinámica macroeconómica.

Como bien indica Oszlak (1997a), el nuevo escenario da cuenta de una transformación –respecto al modelo de posguerra- de las reglas de juego que articulan en tres planos la relación Estado-sociedad: el funcional (división social del trabajo), el material (distribución del excedente social) y el de la dominación (correlación de poder). Así, gran parte de América Latina parece oscilar, luego de las reformas experimentadas, entre dos escenarios: a) democracia excluyente con economía neoliberal (basado en la alta fragmentación de los actores sociales y una gestión estatal acotada a la participación de unos pocos); y b) régimen democrático dual (caracterizado por una coalición dominante que incorpora a una minoría estratégica de los sectores populares) (cfr. Acuña y Smith, 1996).

Al mismo tiempo, puede decirse que la reforma estatal emprendida en los últimos años fue heterogénea en cuanto a sus alcances y modalidades de intervención. A modo de ejemplo, en lo que refiere globalmente a la política social, la tendencia general ha sido la cristalización de un híbrido de estilos de gestión, con tendencia a favorecer la exclusión social. Un paradigma que no termina de morir y otro que aún no alcanza plenamente a nacer puede resultar una imagen pertinente al respecto¹⁶. En ese contexto operan todavía muchas de las viejas estructuras burocráticas heredadas de la segunda posguerra¹⁷, sobre las cuales se introdujeron, abrupta y desordenadamente, instrumentos de gestión que en poco se acoplaban a los tradicionales mecanismos de operación de los organismos públicos del área social, provocando en consecuencia mayores disfuncionalidades a las ya existentes¹⁸.

Es pertinente sugerir, entonces, que las nuevas expresiones adquiridas por la institucionalidad pública (en lo económico y lo social) no habrían de ayudar a resolver los cambiantes contornos de la región. Como se ha afirmado: “Un balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos” (CLAD, 1999:250). Señalaré someramente la forma y el fondo de algunos de tales problemas.

Algunos rasgos del mapa social de la región

En el lapso de los últimos veinte años, América Latina ha visto no sólo detener el proceso de movilidad ascendente de los grupos subalternos, propio de décadas pasadas en gran parte de la región, sino que, también, ha sido escenario de una notoria profundización de los viejos problemas así como de la aparición de otros nuevos. Y aun cuando no pueda sostenerse el argumento que adjudica el total de esos problemas sociales a la aplicación de la reforma estructural de signo neoliberal, sí es evidente que

las reformas macroeconómicas de los años recientes (relacionadas con el proceso de estabilización y ajuste promovido bajo el paraguas de organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) agudizaron el complejo escenario de la estructura social latinoamericana.

Las dos características fundamentales de la misma, que se suman al tema de la pobreza que abordaré enseguida, refieren a la creciente desigualdad y la alta vulnerabilidad¹⁹. Así, por un lado, aumenta la brecha entre los más ricos y los más pobres, para lo cual cabe el siguiente ejemplo: la razón entre el ingreso medio del décil más alto y del décil más bajo tiene valores del 33,6; 21,1; 18,0 y 11,4 en Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina respectivamente, a la par que gran parte de la región muestra un coeficiente de Gini que oscila entre 0,40 y 0,50, mientras que en el mismo indicador los países desarrollados giran alrededor del 0,30 (Bustelo y Minujin, 1997). Por otra parte, crece fuertemente el número de hogares y personas que se ubican muy cerca de la línea de pobreza, siendo ésta una población muy vulnerable a los ciclos de la economía y a los impactos negativos de algunas políticas públicas.

Son muchas las voces que se han expresado últimamente para tratar de entender cuáles son las causas preponderantes de la acentuación de la desigualdad y su relación con la pobreza. Así, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (1998) enfatiza el papel que en dicho fenómeno le toca jugar a la falta de educación. Pero en tanto descuida otros elementos, cabe la reflexión de Lusting: "La educación y su distribución como explicación de la desigualdad y la pobreza es sólo una parte de la historia. ¿La pobreza latinoamericana es causada, en mayor medida, por la falta de educación de una persona o por la falta de oportunidades para emplear esa educación en el trabajo? (1997:40).

Entramos así a la problemática específica de la pobreza. En cuanto al fuerte aumento de la pobreza por ingreso, la explicación debe rastrear en las transformaciones acontecidas en el terreno productivo y laboral, que no sólo se explican por variaciones en las formas de producción a partir de los avances tecnológicos, sino también por el modo en que los actores sociales y estatales respondieron a tales procesos²⁰. Entre los factores que han ido desvaneciendo el régimen laboral conformado en la segunda posguerra, sobresalen la flexibilización de las condiciones de trabajo, la movilidad de la fuerza laboral y la revisión de los patrones contractuales vigentes. A esto se le debe sumar el adelgazamiento del aparato estatal, que derivó en despidos masivos. En suma, en esta expresión del fenómeno de la pobreza se pone en evidencia, sin duda alguna, el costo que ha tenido el ajuste macroeconómico, el cual no puede ser reparado con programas de empleo de emergencia o algún tipo de subsidio de corto plazo.

En lo referido a la pobreza estructural²¹ (un rasgo que no es novedoso en el escenario social latinoamericano), el punto central está relacionado no tanto con su aumento cuantitativo sino con su profundización. La explicación más plausible al respecto parece estar asociada con el marcado deterioro en la prestación de servicios sociales básicos, ligada a su vez al modo en que los límites impuestos por la banca internacional para reducir el déficit fiscal derivaron en una disminución del gasto público. Esto impactó en el gasto social, que en términos globales y con matices nacionales, mantuvo sus niveles históricos pero exacerbó su inelasticidad, profundizando la puja sectorial alrededor de la distribución de los recursos a la vez que favoreciendo a los actores con mayor capacidad de presión. Este fenómeno dejó al descubierto la creciente dificultad estatal para contrarrestar las deficiencias en la utilización de los recursos destinados al área social, lo cual afectó directamente a los grupos más necesitados.

A modo de síntesis, cobra fuerza el siguiente diagnóstico crítico: "La hipótesis que se está formulando, y que se sustenta empíricamente, es que la estructura social de la mayor parte de los países de la región se ha complejizado y heterogeneizado. La concentración del ingreso ha aumentado, es decir hay ricos más ricos, pero simultáneamente una porción significativa de los sectores medios se ha empobrecido mientras que, en algunos países, los más pobres han mejorado su situación relativa, reflejado en un incremento de la mediana y media de ingresos. Esto último no implica que el problema

de la pobreza no esté presente o no se haya agravado en América Latina. Sino que, por una parte, el campo de la pobreza se ha complejizado pues en el mismo se deben incluir no sólo a los pobres "históricos", sino también a los "nuevos" pobres provenientes de sectores medios empobrecidos". Estos "nuevos" pobres, además de características socio-demográficas distintas, tienen formas de relaciones sociales y modos de integración disímiles de los pobres "históricos". A esto se ha agregado una amplia zona de vulnerabilidad económica y social, de grupos no incluidos en la nueva modalidad de economías abiertas" (Bustelo y Minujin, 1997:18)²².

Presentada en grandes trazos una caracterización de la estructura social en América Latina (a lo que deben sumarse temas conexos como el aumento de la violencia familiar, el delito y la drogadependencia), es pertinente explorar el modo en que desde el plano de las *policies* se han enfrentado los problemas sustantivos del mapa social conformado en los últimos años. Implica, también, analizar cómo la región enfrentó el debilitamiento de las áreas sociales de la burocracia estatal, así como la pérdida o agotamiento de los tradicionales canales de expresión de las demandas de los grupos más necesitados, sea desde el propio Estado o a través de organizaciones partidarias y sindicales, otrora poderosas y relativamente representativas.

3. Las propuestas del neoliberalismo para la política social

A medida que fue aplicándose el ajuste estructural vía reformas orientadas al mercado en casi toda América Latina, se tornó evidente un proceso de cambio de doble velocidad: rápido en lo económico, lento en lo social. No obstante este fenómeno, la crítica que el neoliberalismo formuló al modelo centrado en el Estado no olvidó diagnosticar las políticas sociales y ofrecer una receta sobre qué hacer al respecto. En esta corriente, sus tres ideas-fuerza fueron la privatización, la descentralización y la focalización²³, las cuales se constituyeron en instrumentos destinados a impactar sobre la institucionalidad social, matizadas a su vez con la promesa de una supuesta mayor participación de los beneficiarios en la gestión de las políticas públicas, vía los intentos por fortalecer la sociedad civil.

¿Cómo se han instrumentalizado en la región latinoamericana estas tres ideas-fuerza y la citada promesa en relación con las principales políticas sociales consolidadas durante la etapa de posguerra?²⁴ Aun cuando existan combinaciones específicas en cada caso nacional, la privatización ha sido el eje con el cual se comenzó a transformar el seguro social, en especial el sistema previsional. Por otra parte, la descentralización ha representado la estrategia predominante en materia de cambios en las políticas sociales de carácter universalista como salud primaria y educación básica, sectores que en otros niveles muestran un avance de la dinámica privatizadora (por ejemplo, vía la desregulación de los seguros de salud o en la educación superior). La focalización, por su lado, ha sido el instrumento predominante en las acciones contra la pobreza. Respecto a la participación social, la misma fue un componente siempre presente en la letra escrita de los planes de reforma asociados a la descentralización y la focalización, reforzándose la idea de "cliente" en el caso de los servicios sociales privatizados.

Es necesario, en este punto, enfatizar el papel jugado en esa dinámica transformadora por los diferentes actores relevantes, que de una u otra forma han estado involucrados en el área social durante los años noventa. En un nuevo escenario institucional marcado por profundos cambios en los modos de gestión pública, donde según lo antes indicado las energías de muchos gobiernos latinoamericanos se volcaron de lleno a avanzar en reformas económicas (complementadas por modelos administrativos tipo *New Public Management* pro-mercado), la agenda en materia de política social durante gran parte del ajuste fue conformada bajo la influencia de los organismos multilaterales de crédito, en tanto la clase política no colocó el tema social dentro de sus prioridades, tomando acriticamente la propuesta de las agencias internacionales, a la par que empresarios y sindicalistas sólo dinamizaron sus recursos en función de intereses particularistas. Las ONG's, aun jugando un activo papel sensibilizando respecto a

ciertas temáticas, actuando como sensor de múltiples necesidades o explorando sugerentes modalidades de acción, no lograron constituirse en protagonistas centrales en la decisión sobre los contenidos y alcances de las políticas sociales.

Tomando en cuenta dicho contexto, caracterizado por la ausencia de actores más o menos progresistas con capacidad para oponer visiones alternativas acerca de qué hacer en materia social, conviene señalar la especificidad que los promotores del ajuste estructural, en particular el Banco Mundial, parecieron darle durante la década del ochenta y gran parte de los noventa a la política social, pero en especial a aquella destinada a enfrentar los problemas más agudos: "...según la estrategia liberal de lucha contra la pobreza y las desigualdades, la política macroeconómica no debe utilizarse directamente con fines sociales. En otros términos, lo social no puede ser más que un derivado de lo económico. La reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales es concebida, a un tiempo, como un simple subproducto, que el día de mañana será la consecuencia de los equilibrios y del crecimiento recobrados gracias al libre funcionamiento de la economía de mercado" (Salama y Valier, 1996:131). En la misma línea, Bustelo y Minujin (1998) consideran que el aspecto "social" del modelo neoliberal se sustentó en la trilogía de Crecer-Educar-Focalizar, donde ideas como la del "derrame" del producto del crecimiento y la potencialidad del "capital humano" se constituyeron en los ejes de la reforma social²⁵.

Una mirada crítica sobre la gestión social neoliberal

Luego de casi dos décadas de haberse iniciado el cambio en la política social bajo la influencia de las ideas-fuerza del neoliberalismo (es decir, a partir de la temprana experiencia de las "modernizaciones" promovidas por Pinochet en Chile), y tras varios años donde semejante propuesta se generalizó en América Latina a la par que se transformaban profundamente las reglas de juego de las políticas económicas, resulta posible evaluar sus derivaciones. Cabe señalar, observando el actual mapa social de la región, que tales acciones no han impactado positivamente en la mejoría del bienestar de las mayorías, con lo cual poco aportaron (al menos hasta el momento) a expandir la calidad de la gobernabilidad democrática y aumentar la capacidad de gestión pública en materia social²⁶.

Tal lo indicado, las negativas mutaciones experimentadas por las estructuras sociales de la región, ya bien entrada la década del noventa, son evidentes. Al mismo tiempo, las nuevas estructuras institucionales (y sus correspondientes esquemas de incentivos) tornan imposible recrear modalidades de interacción en algún punto similares a las consolidadas en la segunda posguerra, etapa en la cual el Estado contó con importantes grados de capacidad para afectar la redistribución de recursos (sea en términos de políticas macroeconómicas como las referidas al mercado laboral o el gasto social, sea a través de políticas sociales de corte universalista o del seguro social). En este contexto, la aplicación de las ideas-fuerza neoliberales en materia de política social ha ayudado a cristalizar ese nuevo mapa social latinoamericano del que se habló anteriormente²⁷, a la par que afectó negativamente la potencialidad del Estado para intervenir a favor del bienestar colectivo. La promesa de mayor participación social de poco sirvió en la definición de los rasgos sobresalientes, en tanto no llegó a materializarse en sus aspectos de redistribución de poder.

Esta ponderación crítica conduce a revisar someramente la dinámica adquirida por las posiciones que en materia de políticas sociales han sido fomentadas por los líderes pro-mercado, quienes en la disputa intraestatal se impusieron durante los años noventa a los sectores reformistas más progresistas. Respecto a la privatización, y aunque la misma fue promovida como un camino apto para lograr la eficiencia y la equidad, la experiencia regional no permite sustentar semejante optimismo. Mientras algunas prácticas en este sentido derivan en mayores niveles de irracionalidad, el rol fundamental que le cabe jugar al actor empresarial implica que el lucro particular se impone a las necesidades de los usuarios (debilitados en su condición de ciudadanos). Asimismo, el hecho de fomentar y consolidar prácticas de mercado donde históricamente predominó la idea de "bien público", se tradujo en una

dualización creciente (bienes y servicios de alta calidad para ricos, de escasa calidad para pobres), sobre todo en áreas como salud y educación, aun cuando el grado de avance en la materia todavía es menor²⁸.

En lo que refiere al seguro social, ámbito donde más se ha avanzado en la privatización, la consecuencia sobresaliente es la atomización de la sociedad, fomentando conductas individualistas ajenas a toda práctica solidaria. Haciendo referencia al nuevo sistema previsional de capitalización, Stahl sostiene que "...aun cuando el Estado garantiza pensiones mínimas, el sistema de pensiones reproduce las desiguales estructuras de ingreso" (1994:60). El papel estatal en materia regulatoria de los nuevos sistemas ha sido deslucido desde el momento mismo en que se dio la reforma, no tanto por la calidad de los recursos humanos o tecnológicos involucrados, sino por la debilidad para disciplinar a los actores empresariales que se han beneficiado con las transformaciones pro-mercado.

En cuanto a la descentralización, que afectó por sobre todo las prácticas universalistas en áreas como la salud pública o la educación primaria y media²⁹, pero también muchas acciones destinadas a enfrentar la pobreza, los resultados no han sido todo lo positivo que *a priori* auguraban los promotores del neoliberalismo. Pasar responsabilidades desde el centro a los niveles inferiores, aun cuando ello vaya acompañado de los recursos económicos necesarios, no aborta la posibilidad de que en los nuevos ámbitos de decisión se reproduzcan prácticas centralizadas y burocratizadas como las que se buscaba remediar. En suma: "Una provisión en manos de instancias regionales diversas en términos de capacidades y recursos introduce el problema de las desigualdades existentes y, por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios" (Isuani, 1992:115). La promesa de una sólida articulación política y administrativa entre el centro y las jurisdicciones subnacionales (e incluso municipales) quedó, por lo general, a mitad de camino durante el reciente proceso de reformas llevado a cabo en la región.

Vale continuar el argumento apuntando una serie de comentarios críticos ligados específicamente a la focalización de las acciones frente a la pobreza, donde los llamados Fondos Sociales expresaron el intento más acabado de generar "burocracias paralelas" en el área social, dejando de lado, a partir de ciertos fundamentalismos pro-mercado, los esfuerzos por mejorar las consolidadas organizaciones públicas con experiencia en la gestión social. La estrategia focalizadora fue aceptada por los principales actores involucrados en el combate a la pobreza, no obstante lo cual su papel se desdibuja cuando se observa la evolución creciente de los índices de pobreza y desigualdad. Asimismo, y al decir de Garretón: "El asistencialismo y la focalización, pese a los avances significativos de esta última, generaron también un cambio cultural en la visión desde el Estado y la sociedad respecto a los pobres. Estos se transformaron de "sujetos" de políticas sociales (con mecanismos de procesamiento de sus demandas y en algunos casos con mecanismos de participación) en "beneficiarios" de políticas focalizadas" (1995:13)³⁰. Por otro lado, la heterogeneidad de la pobreza puede agravarse con la aplicación de este tipo de prácticas, toda vez que se favorece a unos pobres en detrimento de otros pobres (cfr. Vilas, 1997)³¹. En suma, esta estrategia potencialmente apropiada en términos de lograr eficacia en la acción social reprodujo, en muchos casos, mecanismos perversos de interacción entre actores del Estado, grupos sociales pobres e intermediarios favorables al clientelismo.

Tal como quedó de manifiesto, las reformas promovidas en América Latina en la política social en términos de la tríada privatización-descentralización-focalización, más participación social, no han sido útiles para mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población, sobre todo por su incapacidad para operar como balance de aquellas políticas económicas generadoras de exclusión. En algunos casos se acentúan los rasgos de un sistema dual individualizado, asociado a la capacidad de adquirir en el mercado, como bienes privados, lo que antes eran bienes públicos (por ejemplo educación, salud o sistema previsional). En otras situaciones lo que emerge es un sistema dual regionalizado, donde las provincias y/o municipios con mayores recursos brindan servicios de relativa buena calidad, en tanto otras expresan sus carencias financieras, políticas o administrativas a través de la incapacidad para

sostener los sistemas sociales descentralizados. A su vez, la focalización arroja como resultado una fuerte estigmatización de los más pobres, a la par que la intervención de las organizaciones de la sociedad civil puede conducir en algunos casos a la aparición de un nuevo tipo de clientelismo (expresado de dos maneras: entre las ONG's y los pobres, así como entre el Estado y las ONG's).

En este contexto, los esfuerzos por mejorar la intervención pública en materia social a través de lo que se ha dado en llamar "gerencia social" (Kliksberg, 1989, 1993), ha mostrado sus límites una y otra vez a lo largo de la última década. Esto, en tanto lo sustantivo no parece residir en la especificidad de gerenciar lo social, sino en la problemática que es relativa a cada área de la política social (Oszlak, 1997b), con sus actores particulares y sus propias reglas de juego. Así, una forma de ponderar las limitaciones de las propuestas ligadas a la gerencia social consiste en analizar qué sucedió con el componente de la participación social y el fortalecimiento de la organización de la sociedad, central en el discurso predominante en materia de políticas sociales de influencia neoliberal (más allá de que este componente no corresponda a dicha tradición ideológica y política)³².

Aun cuando muchos de los nuevos programas sociales (en particular asociados a la salud, la educación y el combate a la pobreza) tienen en su diseño esta perspectiva pro-societal, lo real es que su impacto en los contenidos y dinámicas de dichas *polícies* ha sido más bien escaso y limitado a la fase de implementación de las acciones, en tanto el entramado institucional derivado de las reformas estructurales no ha dejado lugar para que las demandas e intereses de los sectores más necesitados se cristalizaran, a través de una participación efectiva, en la toma de decisiones respecto a aquellos aspectos que los afectan de una u otra forma³³. Significa, en síntesis, que son enormes las restricciones que impiden avanzar en lo que Cunill Grau (1997) ha dado en llamar la "publicación" de la administración pública, a través de la cual las decisiones estatales expresen las necesidades del conjunto de la sociedad y no sólo de aquellos grupos poderosos. Esto es aún más notorio en un momento como el actual, transicional desde un modelo de integración vía pleno empleo formal a otro de contornos aún difusos pero asentado sobre la crisis de la sociedad salarial.

Los reseñados cambios en los contenidos de la política social y en sus modalidades gestionarias no sólo desaprobaban el examen respecto a la posibilidad de promover una mejor redistribución de ingresos y oportunidades para los más necesitados, sino que también han provocado que dichas *polícies* quedasen "desenganchadas" de la dinámica macroeconómica. Esto conduce a enfatizar el hecho de que ninguno de los instrumentos de intervención social defendidos por los actores más relevantes estuvo basado en la generación de consensos que incluyeran en forma efectiva a los grupos pobres y pauperizados, a fin de fortalecer seriamente su capital social hasta el punto de tornarlos protagonistas importantes en la toma de decisiones macro de políticas estratégicas³⁴.

Esto quiere decir que en los principales niveles de decisión no se alcanzaron articulaciones virtuosas entre sectores importantes del Estado, la sociedad o la comunidad internacional y aquellos grupos que potencialmente deberían beneficiarse de las políticas sociales. Y como corolario de lo anterior, las organizaciones burocráticas encargadas de gestionar tales medidas fueron descuidadas y, más aún, desvalorizadas, tanto en el plano del discurso público como de la práctica concreta. En suma, y tal lo señalado antes, una gobernabilidad democrática que no incorpora al conjunto de la ciudadanía habría de expresar una doble incapacidad: por un lado, la de muchos sectores sociales para intervenir activamente en las decisiones que impactarían sobre sus propios destinos; por el otro, la de diversos actores estatales maniatados en su intención de utilizar los recursos públicos a favor de los más necesitados.

Es momento de concluir este trabajo retomando la hipótesis central y explorando los rasgos fundamentales del nuevo modelo todavía en conformación en América Latina.

4. Comentarios finales

Es Fleury quien sostiene: "...el problema de la gobernabilidad en la región está fundado en la contradicción paradójica que se establece al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en el principio de la igualdad básica entre los ciudadanos y, al mismo tiempo, preservar el mayor nivel mundial de desigualdad en el acceso a la distribución de riqueza y de los bienes públicos" (1998:72-73). Puesto en estos términos, lo que sigue es un modesto y breve intento por ahondar en esa "contradicción paradójica".

Es evidente que los límites a los que se ve sometida la gobernabilidad democrática no pueden entenderse uniformemente en toda América Latina. Mientras en algunos casos aún está pendiente la constitución de acuerdos básicos respecto a los valores republicanos y las prácticas poliárquicas, en aquellos países donde existió una sólida matriz de centralidad estatal el punto es otro. Aun con matices, países como Argentina, Brasil o México avanzan decididamente en la senda de lo que hemos dado en llamar una definición "mínima" de gobernabilidad democrática, en tanto los consensos más generales se extienden hasta abarcar solamente aquellas decisiones y acciones públicas de índole macroeconómica, sin que engloben las políticas sociales (recién a partir de lo cual se podrían constituir en ejemplos de una definición de "máxima")³⁵.

Si eso sucede en el plano general de la *politics*, en lo que refiere a la gestión de las *policies* el escenario expresa marcadas diferencias en cuanto a la capacidad de gestión pública. Mientras se generan apoyos importantes de parte de los grupos sociales y agentes internacionales para fortalecer en algunos aspectos el manejo de la economía, no sucede lo mismo cuando se trata de actuar sobre los problemas ya descritos del mapa social de la región. Al mismo tiempo, mientras durante la última década se ha avanzado en la mejoría de la burocracia estatal de áreas como finanzas, comercio, tributación y similares, poco y nada se ha hecho en sectores como salud, educación, alimentación o vivienda.

Se está ahora, sin embargo, en tiempos de redefiniciones, por lo cual es válido acompañar a Valdés Ugalde cuando señala: "Las reformas del Estado han llegado hasta un límite en el cual empiezan a reconocer que las sociedades contemporáneas son sociedades complejas, en las cuales la gestación del consenso y el orden requiere de un método de agregación política que sobrepasa la idea de un Estado mínimo y que reclama estructuras institucionales mediante las cuales pueda procesarse la decisión social entre estados sociales alternativos" (1999:37). En un emergente escenario internacional caracterizado por una nueva fase del capitalismo y la democratización política, la presión de los organismos internacionales (anteriormente críticos a un papel relevante del Estado), sumado a una creciente preocupación de decisores, académicos y ciudadanía en general por el refortalecimiento institucional, parece abrir lenta y precavidamente una "ventana de oportunidad", celosamente cerrada en los noventa, para mejorar la intervención ante los problemas sociales en América Latina. Renace así la posibilidad de un cambio significativo en aquellas pre-condiciones que se requieren para aumentar, en el ámbito de las políticas sociales, la capacidad de gestión pública en tanto expresión articulada de actores del Estado, la sociedad y el sistema internacional.

En este marco, en consonancia con una reivindicación todavía difusa del Estado en cuanto a su rol en la promoción del desarrollo económico y la integración social³⁶, reaparecen propuestas de creaciones institucionales a nivel de la Administración Pública, ya ensayadas en los años previos bajo otra cobertura ideológica. Cabe anotar, entre otras, la idea de fortalecer una autoridad social, la de promover la efectiva coordinación horizontal y vertical entre las áreas y las jurisdicciones del Estado con participación en lo social, la de incluir vía instancias consultivas a los actores relevantes de la sociedad con algún grado de compromiso con la política social. A estas sugerencias de cambio en la institucionalidad formal le acompaña una tendencia hacia la reingeniería de planes y programas sociales, con el objetivo de simplificar y transparentar el conjunto de acciones.

Ahora bien, ¿cuáles son las potencialidades de estas propuestas de reforma administrativa en cuanto a ayudar a fortalecer la capacidad de gestión pública en materia de política social, expresando

una expansión de las bases de gobernabilidad? La respuesta debe ser, cuanto menos, cuidadosa, en tanto de no afectarse las reglas de juego informales que cristalizan en la sociedad estructuras correlaciones de fuerza y complejas tradiciones culturales, las reformas en el plano formal del aparato del Estado quedarán sólo como un conjunto de buenas intenciones. O, más grave aún, como un maquillaje tramposo para mantener el *statu quo*. Debe enfatizarse, para ello, el componente específicamente político (léase, disputa por la distribución de poder) de la necesaria reforma burocrática en materia social a lo largo de la región. Como señala Cunill Grau: “...sin reforma política en un sentido amplio no hay reforma administrativa posible de traducirse en un cambio real y sostenido a favor de la sociedad. Nosotros creemos que tampoco la habrá si no se tiene en consideración que la propia reforma administrativa, enfocada también como una reforma política, implica ganadores y perdedores; por ende, constituye un proceso del que cabe esperar no sólo consensos sino, por sobre todo, conflictos y luchas de intereses” (1999:117).

Esto significa, por tanto, que las pre-condiciones requeridas para aumentar los grados de capacidad de gestión pública no aparecerán como “por arte de magia”, sino que emergerán de una construcción política, social y cultural, para la cual se deberán destinar voluntades, esfuerzos y valores incluyentes. El cambio institucional es una tarea colectiva compleja, más aún cuando de lo que se trata es de construir reglas de juego que faciliten y aseguren en el largo plazo los consensos entre actores estratégicos respecto a ciertas políticas públicas clave, como las destinadas a enfrentar los problemas de la “cuestión social”.

En suma, recién cuando las reformas en la burocracia social y los programas sociales del Estado impliquen afectar hacia una mayor igualdad la actual distribución de poder socioeconómico, político y simbólico, las políticas sociales expresarán –a la par que ayudarán a moldear- nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad, más incluyentes, justas y solidarias. Será ese el momento en que el neoliberalismo comience a cerrar su ciclo latinoamericano...

Notas

¹ Esta similitud nada dice acerca de los rendimientos particulares de las democracias y las economías de cada país. Por el contrario, lo que parece mostrar el mapa de la región es una marcada diferenciación entre caso y caso, tanto en lo que refiere a la calidad de la democracia como a las tendencias de las principales variables macroeconómicas.

² Vale acompañar a Belmartino cuando considera actores a “aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. En tanto mediadores son quienes definen los temas de debate y el marco intelectual en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones” (1998:2-3). Más allá de esta definición de carácter general, cabe acotar lo indicado por Meltsner: “el término ‘actor’ es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio” (1992:375).

³ En un sentido similar se expresa Hall (1993), al afirmar que las instituciones son las normas formales, los procedimientos de aquiescencia y las prácticas operativas generales que estructuran las relaciones entre individuos.

⁴ Un desarrollo más amplio de esta perspectiva se presentó en Repetto (1998).

⁵ Un par de comentarios complementarios sobre esta temática. Mientras los partidos políticos suelen operar como “actores de frontera” entre lo estatal y lo societal, los organismos internacionales constituyen un tipo especial de actores (en tanto no están encuadrados territorialmente) que suelen poseer las dos primeras condiciones. Un análisis más detallado sobre este punto se encuentra en Repetto (1998).

⁶ Debo esta diferenciación a las reflexiones de Antonio Camou. Comunicación personal.

⁷ Cierta corriente asocia la capacidad estatal con la eficacia administrativa al momento de instrumentar sus objetivos oficiales (por ej., Sikkink, 1993; Banco Mundial, 1997). Centrar la atención en los procesos endógenos al aparato estatal constituye una necesidad analítica, pero, como bien se señala, "los tipos de `políticas` posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura societal. Los límites, los instrumentos y la estructura del poder varían institucionalmente" (Friedland y Alford, 1993:178).

⁸ A lo cual debe sumársele el apoyo de los sectores clave de la comunidad internacional.

⁹ Retomando el enfoque que observa las instituciones como relación entre el Estado y la sociedad, cabe citar nuevamente a Evans cuando sostiene: "La influencia independiente del Estado depende de un equilibrio de fuerzas en la sociedad civil, pero ese equilibrio no es el resultado de un 'punto muerto' exógeno, más bien es algo que hay que construir" (1998:155).

¹⁰ Esto conduce a un tema central en cuanto a los modos de influencia del régimen político sobre la capacidad administrativa del Estado: el financiamiento de la política. En tanto las máquinas partidarias usen la administración pública para premiar a sus militantes, se mantendrá vivo el "dilema del político" (Geddes, 1994) en el cual los políticos optan por apoyos partidarios de corto plazo en desmedro de una mejor burocracia en el largo plazo.

¹¹ Así como los grupos progresistas-reformistas son quienes pueden promover acciones para atender los intereses de los más necesitados o de los grupos medios, también existen (o pueden conformarse como reacción a aquéllos) "corrientes contrarreformistas", conformadas por actores sociales, estatales e internacionales aglutinados alrededor del objetivo de vetar u obstaculizar la implementación de las acciones que impliquen pérdida de sus propios beneficios (reales o potenciales). Los intereses que pueden operar como "cemento" de los grupos opuestos a reformas en favor de los más necesitados pueden ser de muy diferente naturaleza. Algunos interpretarán ciertas políticas sociales como un primer paso estratégico de los reformistas para avanzar luego hacia otras áreas más sustantivas. Otros observarán en tales acciones la pérdida o significativa disminución de beneficios presentes. Otros más se opondrán sólo guiados por su posición ideológica.

¹² Actores ubicados al interior del Estado, agentes de los organismos internacionales, técnicos y formadores de opinión con llegada a los espacios de decisión, líderes de organizaciones sociales con poder material y/o simbólico, son sólo algunos ejemplos de las expresiones que puede adquirir esa figura ligada a la articulación de intereses e intermediación entre Estado y sociedad, sobre todo cuando se están redefiniendo los canales básicos de representación social (sindicatos y partidos populistas).

¹³ Entre las áreas de políticas más importantes sobre las cuales se articula este consenso, destacan: privatización de empresas públicas, desregulación de los mercados, apertura económica, asegurar la protección de los derechos de propiedad, eliminación de déficit fiscal. Para una crítica sobre este diagnóstico-propuesta, veáse Frenkel, Fanelli y Rozenwurcel (1992); y Stewart (1998).

¹⁴ Debe señalarse una especie de continuo entre los países de "ajuste temprano" y los de "ajuste tardío". Entre los primeros destaca claramente Chile, quien lo inició hacia mediados de los setenta. En un punto intermedio se encuentran los casos de Bolivia y México, que lo empezaron una década más tarde. Tardíamente lo hicieron Argentina, Perú y Venezuela, que en términos generales pusieron en marcha las reformas cuando concluía la década de 1980. Brasil representa un caso especial, que no trataré aquí. En este país, donde la hiperinflación marcó el final de la década del ochenta, el proceso de ajuste estructural ha tenido características muy diferentes al del resto de la región por lo menos hasta el presente, cuando una profunda crisis parece dar lugar a una aceleración en las reformas de tipo estructural. Para un análisis sugerente de las transformaciones recientes en la región, ver Torre (1997).

¹⁵ Para interpretar lo que significa "equilibrio institucional", es menester observar el planteo de North: "El equilibrio institucional sería una situación en que dada la fuerza negociadora de los jugadores y el

conjunto de operaciones contractuales que componen un intercambio económico total, ninguno de los jugadores consideraría ventajoso dedicar recursos a reestructurar los acuerdos. Obsérvese que una situación así no significa que todo el mundo esté satisfecho con las normas y los contratos existentes, sino solamente que los costos y beneficios relativos de alterar el juego entre las partes contratantes indican que no es aconsejable hacerlo. Las limitaciones institucionales existentes definieron y crearon el equilibrio" (1993:113).

¹⁶ En esta línea puede interpretarse un conocido trabajo de Franco (1996).

¹⁷ Vale un punteo acerca de algunas características distintivas de este sector burocrático gestor de la política social en los noventa: es débil y con limitada influencia en las grandes decisiones públicas; es vulnerable ante los cambios de contexto y tiene serias dificultades al momento de la gestión; actúa bajo modelos organizacionales de corte piramidal, formalista y centralizado; carece de niveles gerenciales aptos para la gestión social; utiliza poco y mal la evaluación; resulta un campo donde las disputas de poder se exacerban (cfr. Kliksberg, 1995).

¹⁸ Regresaré sobre este tema en la siguiente sección.

¹⁹ Son múltiples los trabajos editados en los años recientes y que tienen como objetivo analizar las actuales tendencias de la estructura social latinoamericana. Entre ellos cabe destacar PNUD (1997) y una reciente compilación realizada por Tokman y O'Donnell (1999).

²⁰ Sobre este punto, sostiene Lipietz: "La tecnología ofrece potencialidades, pero no determina el futuro. Los agentes sociales procuran escapar de una situación de crisis de los antiguos acuerdos. De este modo, luchan unos contra otros por la búsqueda de nuevos compromisos. La dirección de estas luchas está influida por el desafío de la crisis de los antiguos compromisos. Los agentes sociales persiguen respuestas todavía inexistentes para cuestiones existentes. Las respuestas propuestas por las fuerzas sociales, en cualquier país que sea, dependen de las tradiciones y experiencias locales" (1992:9).

²¹ En la bibliografía especializada se denomina "pobreza estructural" a aquella situación asociada a las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Los indicadores más usuales al respecto se concentran en carencias relacionadas con la vivienda y la educación.

²² En la misma línea se inscriben los siguientes comentarios: a) "A pesar de la recuperación en el crecimiento del producto en la región en los 90s, aumentó la desigualdad en términos de la distribución de los ingresos. Esto ha llevado a que América Latina sea la región del mundo con la más alta desigualdad en la distribución del ingreso" (Bustelo y Minujin, 1997:6); b) "Es constatable que la pobreza, a pesar de los recursos empleados en la acción social, se ha incrementado a mayor velocidad en los últimos quince años. A la vieja pobreza latinoamericana, producto de procesos rápidos de urbanización y del deterioro de las condiciones de intercambio de sus monoexportaciones, se viene a sumar la "nueva pobreza". Esta es la que se produce en el marco de la crisis de los ochenta y de las políticas de ajuste destinadas a combatirla. Esta pobreza se une a la anterior para formar un cuadro dramático de la región que hace cada vez más difícil enfrentarla y, además, tiene una calidad distinta vinculada a un estilo perverso de modernización" (Blanco, 1994:100).

²³ Isuani sintetiza los argumentos presentes en este embate sobre el anterior modelo, centralizado en una densa red de organizaciones públicas estatales: "La privatización ha sido presentada como una respuesta que alivia la crisis fiscal, evita irracionalidades en el uso de recursos a las que induce la gratuidad de ciertos servicios públicos, y aumenta la progresividad del gasto público al evitar que los sectores de mayor poder se apropien de beneficios no proporcionales (mayores) a la contribución que realizan para financiarlo (...). La descentralización está concebida, al igual que la privatización, como una herramienta que permite aumentar la eficiencia y eficacia del gasto, en este caso al acercar problemas y gestión. Se parte entonces de cuestionar por gigantescos, burocratizados e ineficientes a

los sistemas de prestaciones administrados por los gobiernos nacionales y que tendieron a consolidarse en el campo educativo o sanitario en varios países a partir de la segunda posguerra (...). La focalización surge de la comprobación de que el gasto social del Estado no llega, salvo en ínfima proporción, a los sectores pobres. En consecuencia, se plantea que es necesario redireccionar este gasto para concentrarlo en los sectores de mayor pobreza. Quizás la mejor expresión de intentos de focalización en materia de programas sociales sea la proliferación en los últimos tiempos de los denominados fondos de emergencia, de desarrollo o de inversión social" (1992:112 y s).

²⁴ Desde una óptica que complementa esta perspectiva de las ideas-fuerza, Raczynski agrega otros elementos a las nuevas tendencias de la política social y señala: "En algunos países estos nuevos enfoques de la política social coincidieron con debates y medidas para redefinir el papel del Estado y modernizar su funcionamiento. En otros, las nuevas orientaciones instrumentales se pusieron en práctica sin tocar el aparato estatal; se han creado estructuras paralelas, administradas por la rama ejecutiva del gobierno. En unos pocos países, las políticas sociales y los programas para combatir la pobreza se formularon como partes integrantes de una estrategia de desarrollo nacional, mientras que en otros las iniciativas en el área social estuvieron aisladas de las medidas tomadas en otras dimensiones de la sociedad y la economía" (1999:198).

²⁵ Al decir de Bustelo: "Las ideas de mecanismos autoregulatorios de efectos automáticos y de equilibrio forman parte de la construcción del discurso neo-conservador amoral de presentar sus propuestas económico-sociales como una tendencia histórica inalterable, justificatorias del *statu-quo* o imposibles de ser cambiadas o reguladas..." (1999:20).

²⁶ No debe negarse la existencia de otras ponderaciones acerca de las recientes reformas en el entramado de las políticas sociales. Un buen ejemplo de ello se encuentra en la caracterización que realiza Franco (1996) del "paradigma emergente".

²⁷ Si bien se acepta que los actuales contornos del mismo no son un resultado mecánico e inmediato de la aplicación de aquellas políticas, sí es evidente que dichas intervenciones no resultaron inocentes o neutrales respecto a los graves problemas de desigualdad, pobreza y pérdida de recursos clave (en términos de capital humano y capital social) por parte de los sectores más necesitados.

²⁸ Tratando de explicar las causas de este proceso, Stahl sostiene: "Debido a sus costos crecientes y al escaso margen de ganancia, los servicios sociales sólo son privatizables en parte. A pesar de toda la retórica de privatización, con excepción de Chile se han practicado pocas privatizaciones de servicios sociales, más allá de las instituciones privadas que ya existían para las clases de mayores ingresos. La política de privatización en el área de educación y salud tropieza con una fuerte oposición de grupos sociales de interés, y no tan sólo por los previsibles efectos negativos sobre la distribución del ingreso y los grupos de más bajos ingresos" (1994:61).

²⁹ Marcos globales para interpretar los procesos descentralizadores en las áreas de educación y salud se encuentra en Rufián (1992) y Coraggio (1997).

³⁰ Acerca del desplazamiento de la preocupación desde la "pobreza" a los "pobres", que ciertos analistas y decisores estarían llevando a cabo, así como de sus implicancias no sólo para la teoría sino para la práctica política, llama la atención Danani (1996).

³¹ Al evaluar los problemas que trae consigo la focalización, no puede dejarse de atender nuevamente al modo en que han funcionado los Fondos Sociales, al menos respecto a este punto. Aun cuando dichas instancias se propusieron actuar sobre la pobreza estructural, en la práctica los mayores beneficiados han sido los pobres cíclicos, en particular aquellos que residen en áreas urbanas y que fueron afectados por el ajuste (cfr. Bustelo, 1994).

³² Desde distintas perspectivas, análisis críticos muy bien fundamentados en torno a las potencialidades y límites de la participación, se encuentran en: Guerra (1997); Cunill Grau (1997); Kliksberg (1998) y Cardarelli y Rosenfeld (1998).

³³ Cabe preguntarse siguiendo el beneficio de la duda: ¿la gente quiere participar? Se trata de esbozar una inquietud que no sólo abarca a la expresión electoral (sobre la cual se ha escrito mucho) sino también a la relación de la gente con las políticas sociales. Quizás las acciones participativas de la población en esta última materia devienen no tanto de un interés intrínseco por movilizarse y actuar sino como una externalidad negativa de las promesas incumplidas de la democracia política.

³⁴ Lo indicado no implica desconocer la proliferación de numerosas y exitosas experiencias micro de articulación de actores a nivel local (cfr. Fiszbein y Lowden, 1999).

³⁵ Dos casos que merecen una especial atención son los de Chile y Uruguay, en los cuales los consensos fundamentales también están abarcando ciertas políticas sociales. Esto parece tener una relación estrecha con la mayor calidad de la institucionalidad democrática (en sus planos formales e informales) de estos países, a los que se puede sumar Costa Rica, en relación con los del resto de la región.

³⁶ Al decir de Lechner: “En suma, ya no está en discusión la importancia del Estado, sino su nueva misión. ¿Cuál es el rol del Estado a comienzos del siglo XXI?. La pregunta no ha recibido todavía una respuesta satisfactoria” (1999:40).

BIBLIOGRAFIA

- ACUÑA, Carlos y SMITH, William (1996) “La economía política del ajuste estructural: la lógica del apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en Desarrollo Económico, Vol. 36, N° 141, Buenos Aires, abril-junio.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998) América Latina frente a la desigualdad, BID, Washington D.C.
- Banco Mundial (1997) Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Banco Mundial, Washington D.C.
- BELMARTINO, Susana (1998) Nuevo rol del estado y del mercado en la seguridad social argentina, ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Chicago, septiembre.
- BLANCO, Carlos (1994) "La reforma del Estado y la política social", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 1, Caracas, enero.
- BUSTELO, Eduardo (1994) "Hood Robin: ajuste y equidad en América Latina", en Bombarolo, Félix y Caride, Horacio (comp.) Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina, FICONG / IDE Banco Mundial, Buenos Aires.
- _____ (1999) “Pobreza moral”, en Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social, N° 1, Rosario, noviembre.
- _____ y MINUJIN, Alberto (1997) La política social esquiva, mimeo, Buenos Aires.
- _____ (1998) “Prólogo”, en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (ed.) Todos entran, Unicef/Santillana, Bogotá.
- CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica (1998) Las participaciones de la pobreza, Paidós, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, Marcelo (1991) "Más allá de las transiciones democráticas en América Latina", en Revista de Estudios Políticos, Nueva Etapa, N° 74, Madrid.
- _____ (1994) "Politics: A Key for the Long Term in South America", en Smith, William; Acuña, Carlos; y Gamarra, Eduardo (eds.) Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform.

- Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s, New Brunswick, North-South Center/Transaction.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1999) “Una nueva gestión pública para América Latina”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 13, Caracas.
- CORAGGIO, José Luis (1997) Descentralización, el día después..., Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997) Repensando lo público a través de la sociedad, CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.
- _____ (1999) “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública”, en Nueva Sociedad, N° 160, Caracas, marzo-abril.
- DAMILL, Mario; FANELLI, José María; FRENKEL, Roberto; y ROZENWURCEL, Guillermo (1989) Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero, CEDES/Tesis, Buenos Aires.
- DANANI, Claudia (1996) De la heterogeneidad de la pobreza, a la heterogeneidad de los pobres, mimeo, Buenos Aires.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (comp.) (1997) Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s, The Pennsylvania State University Press, University Park.
- EVANS, Peter (1996) “El Estado como problema y como solución”, en Desarrollo Económico, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- _____ (1998) “Alternativas al Estado desarrollista”, en Nueva Sociedad, N° 155, Caracas, mayo-junio.
- FISZBEIN, Ariel y LOWDEN, Pamela (1999) Trabajando unidos para un cambio, Instituto del Banco Mundial, Washington D.C.
- FLEURY, Sonia (1998) “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90”, en Nueva Sociedad, N° 156, Caracas, julio-agosto.
- FOX, Jonathan (1994) The Politics of Food in Mexico, Cornell University Press, Ithaca and London, (Capítulo 2: “State-Society Interaction and Distributive Reform in Mexico”).
- FRANCO, Rolando (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en Revista de la CEPAL, N° 58, Santiago, abril.
- FRENKEL, Roberto; FANELLI, José María; y ROZENWURCEL, Guillermo (1992) Transformación estructural, estabilización y reforma del Estado en la Argentina, Documento CEDES/82, Buenos Aires, agosto.
- FRIEDLAND, Roger y ALFORD, Robert (1993) “La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales”, en Zona Abierta, N° 63/64, Madrid.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1995) “Transformación del Estado en América Latina”, en Espacios, N° 6, San José, octubre-diciembre.
- GEDDES, Barbara (1994) Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America, Berkeley, University of California Press.
- GUERRA, Carlos (1997) Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, México.
- HALL, Peter (1993) El gobierno de la economía, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- ISUANI, Ernesto Aldo (1992) “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?”, en Desarrollo Económico, Vol. 32, N° 125, Buenos Aires, abril-junio.
- KLIKSBERG, Bernardo (1989) “¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias”, en Kliksberg, Bernardo (comp.) ¿Cómo enfrentar la pobreza?, GEL, Buenos Aires.

- _____ (1993) "Gerencia Social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en Kliksberg, Bernardo (comp.) Pobreza. Un tema impostergable, CLAD/Fondo de Cultura Económica/PNUD, México.
- _____ (1995) "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza", en Espacios, N° 6, San José, octubre-diciembre.
- _____ (1998) "Seis tesis no convencionales sobre participación", en Revista Instituciones y Desarrollo, N° 2, Barcelona.
- LANZARA, Giovan Francesco (1999) "Por qué es tan difícil construir las instituciones", en Desarrollo Económico, Vol. 38, N° 152, Buenos Aires, enero-marzo.
- LECHNER, Norbert (1999) "El Estado en el contexto de la modernidad", en Lechner, Norbert; Millán, René; y Valdés Ugalde, Francisco (coords.) Reforma del Estado y coordinación social, IIS/Plaza y Valdés, México.
- LIPIETZ, Alain (1992) Las relaciones capital-trabajo en los comienzos del siglo XXI, IDEP, Buenos Aires.
- LUSTING, Nora (1997) "Introducción", en Lusting, Nora (comp.) El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina, El Trimestre Económico, Lecturas N° 86, Fondo de Cultura Económica, México.
- MARCH, James y OLSEN, Johan (1997) "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en Gestión y Política Pública, Vol. VI, N° 1, México, primer semestre.
- MELTSNER, Arnold (1992) "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) La hechura de las políticas, Miguel Angel Porrúa, México.
- METCALFE, Les (1996) "Gestión pública: de la imitación a la innovación", en Brugué, Quim y Subirats, Joan (eds.) Lecturas de Gestión Pública, BOE/ MAP, Madrid.
- NORTH, Douglass (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1992) Reinventing Government, Reading, Addison-Wesley.
- OSZLAK, Oscar (1997a) "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 9, Caracas.
- _____ (1997b) Gerencia Social: separando la paja del trigo, ponencia presentada en el II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Isla Margarita.
- PARAMIO, Ludolfo (1991) "El final de un ciclo y la crisis de actores: América Latina ante la década de los 90", en Revista de Estudios Políticos, Nueva Epoca, N° 74, Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997) Informe sobre Desarrollo Humano 1997, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PRZEWORSKI, Adam (1998) "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente", en Revista Argentina de Ciencia Política, N° 2, Buenos Aires, diciembre.
- RACZYNSKI, Dagmar (1999) "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina", en Tokman, Víctor y O'Donnell, Guillermo (comps.) Pobreza y desigualdad en América Latina, Paidós, Buenos Aires.
- REPETTO, Fabián (1997) Capacidad estatal y políticas contra la pobreza: los casos de Chile y Argentina (1990-1996), Tesis doctoral, FLACSO México, México.
- _____ (1998) "Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo", en Perfiles Latinoamericanos, N° 12, México.
- RUFIAN, Dolores (1992) La descentralización de los servicios sociales, ILPES, Santiago.
- SALAMA, Pierre y VALIER, Jacques (1996) Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo, CIEPP/miño y dávila, Buenos Aires.

- SIKKINK, Kathryn (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neo-institucionalista", en Desarrollo Económico, Vol. 32, N° 128, Buenos Aires, enero-marzo.
- STAHL, Karin (1994) "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en Nueva Sociedad, N° 131, Caracas, mayo-junio.
- STEWART, Frances (1998) "La insuficiencia crónica del ajuste", en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (ed.) Todos entran, Unicef/Santillana, Bogotá.
- TOKMAN, Víctor y O'DONNELL, Guillermo (comps.) (1999) Pobreza y desigualdad en América Latina, Paidós, Buenos Aires.
- TORRE, Juan Carlos (1997) Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina, CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, N° 46, Santiago.
- VALDES Ugalde, Francisco (1999) "Racionalidad e instituciones en la reforma del Estado", en Lechner, Norbert; Millán, René; y Valdés Ugalde, Francisco (coords.) Reforma del Estado y coordinación social, IIS/Plaza y Valdés, México.
- VILAS, Carlos (1997) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", en Desarrollo Económico, Vol. 36, N° 144, Buenos Aires, enero-marzo.
- WILLIAMSON, John (1990) Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Washington D.C., Institute of International Economics.

América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico *

José María Ghio

I. Introducción

Este trabajo examina la relación entre inestabilidad institucional y crecimiento económico. Partiendo de la obra ya clásica de Douglass C. North, e incorporando las ideas centrales desarrolladas por la “New Institutional Economics”, intento abordar la cuestión a partir de los casos que ofrecen las economías en procesos de reforma de mercado en América Latina; para ello me serviré de la reciente experiencia argentina para organizar la discusión.

El análisis tradicional de la política económica latinoamericana nos ha acostumbrado a poner en el centro de nuestras preocupaciones los temas vinculados con la inestabilidad macroeconómica. En la actualidad, después de que muchos países de la región pusieran en marcha importantes programas de ajuste estructural, parecen ser obstáculos de orden institucional los que ensombrecen las perspectivas de crecimiento económico. Todos estos obstáculos convergen en lo que se suele llamar déficit de Estado de derecho. Es decir que los programas de reforma económica que arribaron a la etapa de estabilización nos vuelven a colocar frente a un viejo dilema: ¿cuáles son las posibilidades de sostener procesos de crecimiento económico en el marco de democracias representativas caracterizadas por su escasa institucionalización?

Para aquellos que han abordado este problema desde una perspectiva neo-institucionalista, el camino que va de la estabilización al crecimiento se juega centralmente en el terreno de las reglas de juego. La incertidumbre sobre la naturaleza y cumplimiento de las reglas de juego tiene efectos devastadores sobre las chances de sostener en el tiempo un proceso de crecimiento económico, haciendo a la vez más vulnerables los regímenes democráticos recientemente constituidos.

La incertidumbre institucional es definida aquí a partir de los riesgos que surgen de un marco institucional altamente volátil. Básicamente, remite a la imprevisibilidad en la definición de los derechos de propiedad, las alteraciones en la regulación de los precios o en la movilidad de capital, la manipulación del tipo de cambio y de las tasas de interés, la inconsistencia en el cumplimiento de los contratos, la manipulación del poder judicial y la corrupción.

La incertidumbre institucional se hace manifiesta cuando el poder ejecutivo mantiene un alto poder discrecional que le permite modificar la legislación y hacerla efectiva de modo arbitrario. La institucionalización se presenta, entonces, como una tarea difícil, particularmente si concedemos que la reforma económica ha sido gobernada las más de las veces por un poder ejecutivo exento de controles y en un marco caracterizado las más de las veces por la falta de mecanismos consensuales en la toma de decisiones.

Desde la literatura “neo-institucionalista” se ha marcado, un tanto normativamente, que cualquier programa de reformas que apunte a generar las bases para el crecimiento debe primero incrementar la certidumbre en el funcionamiento de las instituciones del Estado. Es precisamente sobre este punto que me interesa contrastar los postulados centrales del neo-institucionalismo con las experiencias reformistas recientes. A simple vista, la lógica que ha gobernado la liberalización económica no sólo no se vincula de manera necesaria con una mayor legalidad política sino que hasta puede oponerse a ella; aun así, en muchos casos estas reformas han conducido a un proceso de significativo crecimiento de la economía.

La intención del trabajo es someter al análisis estas premisas y confrontarlas con la experiencia reciente de reformas económicas -en especial, el caso argentino-, destacando, al mismo tiempo, algunas

(*) Versión corregida del documento presentado al 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.

Una primera versión de este trabajo fue presentada en ocasión de la visita del Prof. North a Buenos Aires, organizada por la oficina local del PNUD en Mayo de 1998. El autor agradece la colaboración y los valiosos comentarios de Sebastián Mazzuca.

“salvedades” al marco analítico provisto inicialmente por el Prof. North. En particular, estas salvedades serían interrogantes que surgen del contexto de emergencia económica en el que ha sido gobernada la reforma. Para ello nos concentraremos en los siguientes puntos:

- 1) El crecimiento económico de la Argentina post-reformista fue el producto de un cambio de reglas drástico, no incremental, gobernado con una alta dosis de discrecionalidad.
- 2) Sostener las inversiones demandó más y no menos discrecionalidad política de la utilizada en el momento inicial de la reforma.
- 3) El crecimiento de la economía partió de una ruptura con el *status quo* que produjo una institucionalización de reglas económicas que no tuvieron correspondencia en la esfera política.
- 4) En el proceso conviven dos tipos de legalidad, la que ordena el juego económico (más reglas, menos incertidumbre) y la que impera en el juego político caracterizado por la discrecionalidad y el patrimonialismo.

II. Instituciones

Dentro de los límites de este trabajo, las instituciones son definidas como reglas de juego. Las instituciones son conjuntos de reglas que gobiernan las relaciones entre los individuos o los grupos. El marco institucional delimita, por un lado, las elecciones con las que cuentan los individuos; y por otro, las restricciones que estos enfrentan en su relación con los otros. Las instituciones facilitan la interacción entre las personas ayudándoles a dar forma a las expectativas que pueden mantener en sus relaciones. Las instituciones pueden ser formales -leyes u organizaciones- pero pueden también existir informalmente como producto de la repetición y las costumbres.

La aparición de una agencia con capacidad para hacer cumplir efectivamente los contratos *inter partes* es el punto de partida de la institución estatal. Primariamente, la importancia del Estado radica en su función de garantizar los contratos entre las partes. Existiendo el Estado como garante de los contratos, se incrementan las posibilidades de intercambio y aumentan las ganancias que surgen de los mismos. La relación entre estas ganancias y el crecimiento de la economía será analizada en la siguiente sección; no obstante, debemos destacar aquí que es función primaria del Estado jugar el papel de tercera parte imparcial en los contratos y garantizar el cumplimiento de éstos según los términos establecidos. Por supuesto que, además, el Estado provee un importante número de otros bienes públicos, pero a los fines de este trabajo sólo nos concentraremos en las instituciones legales y políticas del Estado que desempeñan esta función primaria.

Pero, ¿cómo garantizar que el Estado no se extralimite en el cumplimiento de sus funciones? En otras palabras, para ejercer cabalmente su función de arbitraje entre las partes, el Estado ha de estar dotado de poderosos recursos que le permitan hacer cumplir las reglas. Contar con el monopolio de la fuerza de coerción supone un difícil equilibrio: el monopolio del poder bien puede tornarse en abuso. La sociedad requiere un Estado poderoso capaz de hacer eficientes los contratos, pero, para ello, debe estar dispuesta a ceder parte de sus recursos. De este modo, la emergencia de un Estado poderoso presenta el problema de cómo controlar o limitar los alcances de semejante poder.

La experiencia en América Latina sugiere que -ya lo veremos una vez más en los casos de lanzamiento de las reformas económicas- el Estado ha usado sus poderes de forma discrecional, por lo que el resultado de su intervención produce mayor incertidumbre institucional en lugar de eficiencia contractual.

III. Incertidumbre institucional y crecimiento económico

Esta sección emplea el instrumental teórico de la Nueva Economía Institucional (NEI) para entender la interacción entre estabilidad política y crecimiento económico. La NEI nos dice que las sociedades crean instituciones, reglas formales e informales, que guían la actividad económica e informan el comportamiento social, que especifican y regulan los derechos de propiedad¹. También la NEI establece

que las economías en donde los gobiernos enfrenten claras limitaciones para manipular a su antojo las reglas del juego económico, lograrán tasas de crecimiento más altas que aquellas caracterizadas por el manejo arbitrario y discrecional de las reglas. O, en otras palabras, signadas por lo que antes llamamos “incertidumbre institucional”.

En este punto conviene hacer una distinción. La incertidumbre institucional es un tipo de incertidumbre que se distingue de aquella con que se manejan las decisiones de inversión en los “mercados normales”. En éstos, la incertidumbre se refiere a la indefinición ex ante de los resultados. Sin embargo, estos mercados son normales porque las reglas de juego, las instituciones, son ciertas. En cambio, en las situaciones que denomino de incertidumbre institucional lo que ocurre es exactamente lo opuesto, las propias reglas son inciertas. En pocas palabras, reglas ciertas y resultados inciertos, es lo que distingue a los mercados normales de las situaciones de incertidumbre institucional.

Premisa 1: Las explicaciones tradicionales del estancamiento de las economías latinoamericanas - culturales, estructurales, dependentistas, etc.- han subestimado el rol de la incertidumbre institucional en la toma de decisiones económicas. Cualquier decisión de inversión implica riesgos e incertidumbre. De hecho, esos riesgos con respecto a los precios futuros, costos, gustos y tecnologías son la causa de la supremacía del sistema de mercado sobre la planificación económica. El mercado es más eficiente en resolver los problemas de información, y los riesgos económicos de los inversionistas son inevitablemente normales en una economía de mercado.

Premisa 2: La incertidumbre institucional, de distinta naturaleza, es la causada por el mal funcionamiento de las reglas en general y por la discreción de los gobernantes al alterar cualquier regla por cualquier razón. Este tipo de incertidumbre constituye una pesada carga para la economía ya que desincentiva las inversiones.

El sistema político es el ámbito formal del cambio institucional. En él se generan los marcos regulatorios que gobiernan el funcionamiento del sistema económico, y se especifica legalmente la forma en que estas regulaciones pueden ser modificadas. El sistema político mismo es gobernado de acuerdo a un conjunto de instituciones legalmente sancionadas que determinan los mecanismos de elección de los gobernantes y las reglas para dirimir los conflictos entre los distintos actores del juego político.

Uno de los efectos centrales de las instituciones de gobierno es disminuir la incertidumbre sobre la estructura futura del gobierno de la sociedad y la de los arreglos institucionales que dan forma a los procesos políticos y económicos. Un sistema político es estable si existe un acuerdo general reconocido sobre las reglas que regulan tanto el ejercicio como el acceso a la autoridad política. De este modo, la estabilidad política resulta central para determinar tanto la dinámica del cambio institucional como la conformación de las expectativas de los agentes económicos sobre la naturaleza del propio cambio. En síntesis, para la NEI, la *performance* de la economía depende del cambio concreto de las instituciones y de las expectativas de los agentes sobre estos cambios.

Un sistema político inestable impide a los agentes económicos predecir la dirección de los cambios institucionales del sistema político. Así, la incertidumbre que surge de este marco de inestabilidad tendrá un impacto negativo sobre la *performance* económica al incrementar los costos de la toma de decisiones. La ausencia de un mecanismo bien definido para limitar el ejercicio del poder político implica que será difícil predecir si el gobierno se atenderá o no a las reglas. Esta volatilidad institucional hará más dificultoso a los inversionistas calcular sus riesgos, obligándolos a acortar los plazos de sus inversiones -por temor a los cambios bruscos de las reglas- o a trasladar sus activos a contextos institucionales que perciban como más seguros y estables.

La incertidumbre institucional aumenta la probabilidad de que los agentes desarrollen prácticas de “*rent-seeking*”. Los buscadores de renta no son sólo un fenómeno de los “anómalos” sistemas económicos de los países sub-desarrollados; por el contrario, constituyen una presencia regular en la vida económica de las sociedades. La actividad de “*rent-seeking*” está típicamente mitigada por dos factores: a) puede haber penalidades legales que la sancionen; b) el intercambio económico está usualmente caracterizado por

juegos repetidos que empujan a los agentes a maximizar en el largo plazo. De esta forma, en un sistema político caracterizado por la inestabilidad y la incertidumbre de las reglas, estos factores mitigantes no tienen lugar, bien porque no es posible hacer cumplir las penalidades si las hubiere, o bien porque los agentes económicos sólo actuarán con horizontes temporales reducidos².

La inestabilidad política puede hacer menos seguros los derechos de propiedad. En contextos marcados por una alta volatilidad institucional, los derechos de propiedad son materia de permanente discusión y redefinición. Si la competencia política no está regulada por una trama institucional legalmente sancionada o si esta legalidad es regularmente alterada por los contendientes políticos, los derechos de propiedad pueden ser apropiados por las facciones que pugnan por el poder con el objeto de beneficiar a su grupo y castigar a sus adversarios. En este marco, las reglas básicas que especifican los derechos de propiedad devienen arbitrarias y sujetas a cambios que elevan los costos de transacción.³ Como consecuencia, los inversionistas desestimarán el largo plazo en la medida que el retorno de estas inversiones será más incierto; también, la incertidumbre operará como un desincentivo al intercambio económico por cuanto aumenta el precio del riesgo a descontar en las transacciones.

Se ha señalado como la principal causa de incertidumbre institucional en América Latina a la ausencia de un mecanismo de “pesos y contrapesos” (*checks and balances*). En lugar de la división equilibrada de poderes, se alza la presencia de un poder ejecutivo fuerte que puede alterar las leyes a voluntad, sin que el poder judicial ni el congreso puedan controlar o atenuar el carácter discrecional de este poder.

Ya hemos señalado que las instituciones que producen incertidumbre no cumplen con las funciones que originalmente informaron su diseño. Aquí estamos interesados en las funciones que el Estado debe prestar para ofrecer seguridad a las transacciones entre los diferentes agentes económicos. Idealmente, las instituciones deberían haber sido diseñadas para promover la prosperidad por medio de un marco legal estable, dentro del cual los individuos y las firmas realizan contratos, intercambian, ahorran e invierten.

Al menos en la letra, las instituciones estatales de los países latinoamericanos no difieren demasiado de sus contrapartes de América del Norte o Europa. Pero existe una gran disparidad entre el diseño de los marcos legales y la práctica cotidiana. De modo que para explicar las razones de la incertidumbre institucional es necesario poner atención en cómo las instituciones funcionan en la práctica. Aquí es donde la historia política importa.

Teóricamente, los arreglos constitucionales son un mecanismo diseñado para limitar la autoridad de los gobernantes. Sin embargo, en la mayor parte de los casos en América Latina, la democracia ha hecho muy poco para limitar el poder discrecional del Estado. También, idealmente, el parlamento debería ser la arena donde se establecen los marcos legales; en realidad, los congresos latinoamericanos han sido instituciones débiles, con poca capacidad de control sobre los poderes ejecutivos. Así, es frecuente que los ejecutivos invoquen el “Estado de emergencia” y gobiernen por decreto, inicien legislación y veten las iniciativas surgidas del parlamento. A este cuadro sólo resta agregar la tradicional dependencia del poder judicial en su relación con el ejecutivo, hecho que suma mayor incertidumbre sobre la interpretación de las reglas y sobre las penalidades efectivas que recibirían, de existir un marco transparente, aquellos que las violen.

El rol del poder judicial debería, entonces, consistir en proveer resoluciones imparciales e independientes a las disputas entre los particulares o entre éstos y los poderes del Estado. La realidad es bien diferente: el acceso a los tribunales es caro, los procedimientos son interminables, las decisiones imposibles de predecir y la corrupción generalizada. Todo lo cual convierte al sistema judicial en un lugar ideal para la negociación, la corrupción y el “*rent-seeking*”.

De esta forma, el *rule of law* es reemplazado por el poder discrecional del ejecutivo. Vale la pena recordar, aunque resulte obvio, que en la organización y gestión de este poder discrecional no sólo debe contarse a los miembros del ejecutivo surgidos de cargos electivos sino también a la burocracia.

IV. “Salvedades” a luz del caso argentino

Salvedades 1 y 2: la magnitud y las vías del cambio

Como hemos visto, para la NEI el crecimiento económico se sostiene dentro de marcos institucionales, que sólo se modifican de forma incremental y en conformidad con las prescripciones de esas mismas instituciones. Básicamente, semejante marco institucional reduce la incertidumbre y, en consecuencia, los costos de transacción.

La “Salvedad” 1, a la luz de la experiencia de la reforma económica lanzada por la administración de Carlos Menem en la Argentina, sería la siguiente: El crecimiento de la economía se produjo después de una ruptura cualitativa del marco institucional previo. Si algo caracteriza al caso argentino en este respecto es justamente su velocidad y profundidad.

Si nos colocamos en un nivel mayor de generalidad, el momento anterior a la reforma equivale a una economía dirigida por el Estado, y el momento posterior, a una economía librada a las fuerzas del mercado producto de la reforma estructural (privatizaciones más liberación comercial). De esta forma, el crecimiento que siguió a la reforma fue el producto de un cambio drástico, no incremental, del marco institucional.

“Salvedad” 2. Este cambio institucional fue propiciado por medio de iniciativas discrecionales, que sortearon o neutralizaron las previsiones institucionales, escapando a los mecanismos de control previstos en la Constitución. El “decisionismo” del ejecutivo permitió que las políticas se implantaran de forma excluyente y unilateral. De este modo, ni por la magnitud ni por los instrumentos utilizados para operarlo - Salvedades 1 y 2-, la explicación del cambio que propició la recuperación del crecimiento de la economía está prevista entre los postulados centrales de la NEI.

A diferencia de lo que ocurre en el modelo de cambio institucional incremental, en donde tanto el momento que precede al cambio, como el que lo sucede, son situaciones de estabilidad y equilibrios cooperativos, la Argentina de 1989 se caracterizaba por una situación de inestabilidad y emergencia. Más precisamente, se trataba de la acumulación de varias rondas de pujas entre coaliciones distributivas que terminaron con la quiebra del Estado y la hiperinflación. ¿Cómo funcionaban estas coaliciones distributivas y a qué situación condujo su generalización? Siguiendo el planteo de Olson, los agentes de la economía pueden aumentar sus beneficios de dos maneras: exigiendo que se incremente su porción del producto social; o bien, “cooperando” con los demás agentes para que crezca el total. En esta segunda opción, por supuesto, las porciones relativas se mantienen iguales en términos relativos pero crecen en términos absolutos.⁴

Resulta obvio que esta “cooperación” es autointeresada; los actores no se mueven del equilibrio cooperativo -evitan así la tentación de la puja distributiva o el “*free-riding*”, por ejemplo, de una remarcación de precios- para no caer en un equilibrio competitivo -la hiperinflación-, del que no sabrían cómo salir. En ocasiones, hacer “*free-riding*” es sólo remarcar precios; pero puede también consistir en llevarse “partes” del Estado en forma de subsidios, excepciones, contratos especiales, o aumentos salariales. El resultado de varias rondas de pujas distributivas -o “*free-riding*” / dilemas del prisionero- es la hiperinflación y/o la quiebra del Estado. Tanto una como la otra excluyen la posibilidad del crecimiento de la economía, por lo que las coaliciones distributivas pujan por el aumento en el tamaño de las porciones de una torta que se achica: he ahí la crisis.

Retornando al caso argentino, el origen de las coaliciones distributivas se remonta, por lo menos, a la expansión del crédito fácil de mediados y fines de los años setenta. El viejo Estado grande es blanco de la colonización de estos nuevos actores -centralmente la llamada “patria contratista” y el sector financiero, aunque debe reconocerse que la historia viene de más atrás. Otros viejos actores, los sindicatos, se suman a la pelea distributiva durante el gobierno de Alfonsín. El resultado es bien conocido: hiperinflación, crisis fiscal y estancamiento.

A grandes rasgos, este es el punto de inicio de los cambios institucionales de la Argentina de 1989. ¿Cómo salir de la emergencia,? ¿Cómo romper el dilema del prisionero? Aunque no se podría asegurar que

fuera la única salida posible, la solución argentina consistió en -Salvedad 1- reducir drásticamente el espacio a colonizar por los grupos vía privatizaciones, por medio de una autoridad política que recurrió a prácticas discrecionales para imponer las nuevas reglas del juego. En su momento, las prácticas discrecionales se legitimaron sobre la base de evitar los vetos y las obstrucciones típicas de las coaliciones distributivas y/o de sus representantes políticos. La Salvedad 1 es la magnitud del cambio institucional: de una economía dirigida centralmente a una de libre mercado, y la Salvedad 2 es el medio empleado para llevarlo adelante: lo que se definió como decisionismo o ejecutivismo.

No estar en condiciones de saber si esta era la única solución posible, no quiere decir que no podamos asegurar que era mucho más efectiva que la opción de cambio incremental. Esta última ya había sido varias veces ensayada en el pasado sin efecto alguno. Es más, sus sucesivos fracasos fueron interpretados por los agentes económicos que pretendía disciplinar como una creciente incapacidad de gobernar, lo cual los hacía cada vez más inmunes ante las reformas incrementales.

	NEI	Argentina
Momento 0	Estabilidad	Crisis
Magnitud del cambio (s1)	Incremental	Cualitativo o drástico
Vía del cambio (s2)	Institucionalidad	Discrecionalidad
Momento 1	Crecimiento	Crecimiento

Sin duda, queda por confirmar si la diferencia entre los postulados de la NEI y lo que sugerimos para el caso argentino respecto de la primera fila del cuadro -Momento de partida- es lo que explica las diferencias de las filas 2 y 3. En cualquier caso, sería siempre posible utilizar esta proposición como hipótesis y ponerla a prueba para otros casos donde se hayan operado reformas de orientación semejante. ¿En todos los casos fue la privatización de emergencia y el decisionismo la forma de resolver las crisis de las economías basadas en modelos de industrialización sustitutiva de importaciones? ¿Qué ocurrió en los países que recurrieron a la concertación o promovieron cambios incrementales?

Salvedad 3: los costos de transición

Existen, sin embargo, otras interrogantes que surgen de la observación de la reforma económica implantada en la Argentina, a las que se puede responder con provecho contraponiendo, una vez más, las ideas de la NEI con el caso en cuestión. En primer lugar, cómo fue posible que se adoptase una vía decisionista para gobernar la reforma, cómo las elites gubernamentales sostuvieron esta estrategia una vez implantada y con qué recursos contaron para llevarla adelante.

Para la NEI, los cambios institucionales abruptos son raros. Esto ocurre así por el simple hecho de que aun cuando una institución pueda ser más eficiente que la que está en vigencia, los costos de negociación que requeriría el reemplazo de la primera por la segunda, sumados a los costos de adaptación de los actores a las nuevas reglas, pueden ser tan altos que no compensen los beneficios que promete la institución más eficiente. ¿Qué podemos decir del caso argentino? ¿Cuál es la razón que explica que no se hayan cambiado con anterioridad las instituciones que daban vida a la economía dirigida por las de la economía de mercado? ¿Qué es lo que hizo, de pronto, que los costos de mantener instituciones subóptimas superaran los costos de transición hacia las nuevas más eficientes?

Todo indica que el punto de partida para la búsqueda de un nuevo equilibrio está relacionado con el tamaño de la crisis. La hiperinflación y la quiebra del Estado agotaron las energías de los actores sumidos en las espirales del dilema del prisionero. En este caso, la crisis económica ha jugado el rol de la catástrofe "olsoniana", incentivando a los agentes económicos a moverse hacia un nuevo equilibrio, aun haciendo frente a los costos de transición -Salvedad 3.

Tres preguntas, para organizar las respuestas a las interrogantes pendientes: a) ¿cómo logró la

presidencia Menem coordinar a los agentes económicos en un nuevo equilibrio? b) ¿cuáles son las virtudes del decisionismo a los fines de alcanzar un equilibrio descentralizado en torno de un nuevo marco institucional? c) ¿cuáles fueron los incentivos de la presidencia Menem para hacer lo que hizo y del modo en que lo hizo?

Los actores que había que mover hacia un nuevo equilibrio, al menos los más importantes, eran básicamente tres: empresarios o inversionistas; sindicatos; y consumidores / generalidad del electorado / intereses desorganizados. La magnitud de la crisis fue suficiente para convencer del cambio a los consumidores, los preparó para tolerar los costos de la transición. A los empresarios se les prometió, con signos visibles, ser los principales beneficiarios del cambio de reglas. ¿Pero por qué los empresarios habrían de creer en esa promesa y animarse a saltar a un nuevo equilibrio? ¿Qué garantía requerían? Primero, el gobierno de Menem atrajo a los primeros inversores por medio de la garantía de ciertos resultados económicos. El ejecutivo nacional aseguró a los primeros inversores rentas extraordinarias de los procesos de privatización. En la mayoría de los casos, se operó una conversión de un monopolio estatal a un monopolio o cuasi-monopolio privado. Esta garantía de beneficios fue discrecional porque los procesos de privatización fueron muy poco respetuosos de las formas legales (*per saltums*, rebalances tarifarios a la medida y decretos fueron las preliminares de la mayoría de las privatizaciones). Asimismo, esta garantía discrecional de ganancias para los primeros inversores fue decisiva como efecto demostración: ella atrajo a los inversores siguientes.

Segundo, el gobierno prometió que los sindicatos no harían *free-riding*. ¿Cómo creer a un líder peronista que iba a iniciar una reforma de mercado cuyos costos iniciales recaerían sobre la clase obrera? En la pregunta está la respuesta: sólo un líder como Menem, con sus credenciales peronistas indiscutidas, podía disciplinar a los sindicatos y prepararlos para tolerar los costos del ajuste. Al único interlocutor que los sindicatos peronistas podían reconocer como válido era precisamente a un “compañero”. Pero las cosas no son tan simples y a los sindicatos hay que dividirlos en dos partes: los dirigentes por un lado y los obreros por otro. Los dirigentes fueron beneficiarios de incentivos selectivos (cargos, acceso a recursos, etc). Los obreros rasos recibieron dos tipos de incentivo: la credencial peronista y la promesa de la luz al final del túnel del ajuste (Hirschman). Precisamente, su capacidad para disciplinar a los sindicatos fue la garantía que los empresarios exigían a Menem para que respaldara su promesa de cambio.

El decisionismo tuvo por lo menos dos características que explican su eficacia como estrategia para retirar a una economía de la crisis hiperinflacionaria: rapidez y garantía anti-*free-riding*. La capacidad de gobierno se evapora junto con la promesa de cambio si las primeras medidas no dan muestras claras del rumbo que se decidió tomar. Ante la primera demora o el primer fracaso, los actores se manejan con la expectativa de que en lo sucesivo nada será efectivo. Si no se cumple la primera promesa pronto, nadie cree en la segunda. Garantía anti-*free-riding*: la concentración de poder en una agencia única evita blancos de colonización. Cada empresario confía en que el resto de los empresarios no encontrará lugar institucional donde vetar el proceso de cambio (congreso y/o mesas de concertación). Mucho menos lugar encontrarán los sindicatos. Los dilemas del prisionero sólo se rompen por medio de un tercero que castigue el *free-riding*. Si los jugadores creen en ese castigo, no temen saltar al nuevo equilibrio, pues, como creen que el *free-rider* será castigado, confían en no quedar en la posición de *sucker*⁵.

El decisionismo logra, gracias a estos dos rasgos, que las expectativas de los actores converjan en un nuevo equilibrio de interacción. A diferencia del equilibrio anterior, el nuevo es cooperativo y de suma positiva: crecimiento. Lo que incentivó a Menem a propiciar un nuevo equilibrio cooperativo fue sumar poder. Con el recurso de la disciplina sindical como ventaja comparativa frente al resto de las fuerzas políticas, el peronismo vio en el acercamiento a los empresarios la estrategia que lo conduciría a concretar el bien público más demandado al momento de asumir: estabilidad y crecimiento económico.

Esto es muy obvio. Pero menos obvia es una implicación: cuando el crecimiento no sea ya un bien público demandado por el electorado y se antepongan otros reclamos, quedará al descubierto el corto alcance de la estrategia de Menem. ¿Qué ocurriría, por ejemplo, si las credenciales peronistas y la promesa de la luz al final del túnel del ajuste comienzan a fallar en el frente sindical? ¿Qué pasaría si los votos ya no se intercambian por el mismo bien público? ¿Qué haría Menem si, para mantener su electorado, encuentra que debe satisfacer algunas demandas distributivas que rompen el equilibrio? En este sentido North tiene toda la razón, sin salvedades: si el crecimiento económico pende de estrategias electorales y no es propiciado por un marco institucional estable, su vida es corta. El decisionismo utilizado por Menem, que llevó la economía para un lado, puede llevarla para otro si la arena electoral así lo exige o las circunstancias cambian.

Salvedad 4: la legalidad heterogénea

Una cosa es lanzar el proceso de crecimiento, otra sostenerlo. Para lanzar el crecimiento, el ejecutivo rompió con el *status quo*. Y eso no afectó la actividad económica. Todo lo contrario: logró recuperar el crecimiento. ¿Pero cómo lo mantuvo? Con reglas de juego claras y previsibles. En otras palabras, para lanzar la reforma, el gobierno recurrió a la discrecionalidad; para mantener el crecimiento, dio garantías de estabilidad institucional (ley de convertibilidad, autonomía del Banco Central, ley de inversiones extranjeras, desregulación de la economía).

Sin embargo, esto contrasta con buena parte del sentido común: suele decirse que el poder judicial en la Argentina no funciona y, por lo tanto, que no hay seguridad jurídica.

Replanteemos el contraste con evidencia empírica: que la seguridad jurídica existe lo muestran claramente el nivel de inversiones de los últimos años, los planes de inversión proyectados por las grandes empresas para los próximos años y las declaraciones formales de las corporaciones (basta con leer sus informes anuales de fin de ejercicio, aun recesión mediante). Por otro lado, el dicho de que hay inseguridad jurídica lo abonan las invasiones que sufre el poder judicial, en todas sus instancias, por parte del poder ejecutivo, los abusos de poder de las fuerzas de seguridad, la manipulación de las reglas constitucionales, etc.

¿Cómo se concilian una y otra situación jurídica? No se concilian. Nuestro nuevo sistema legal es heterogéneo: reglas claras para las inversiones, juegos de poder sin reglas en el resto de las esferas. En términos de sociología legal y política: ya antes vimos que Menem armó su coalición con distintos incentivos según los sectores. A los inversionistas aseguró posibilidades de negocios, a su séquito político y a los dirigentes sindicales facilitó prebendas y acceso a los recursos estatales y a las filas peronistas prometió “lealtad”. En los términos de Weber: dominación racional-legal del mundo de los negocios, dominación tradicional/patrimonial del séquito político y una mezcla *sui generis* de dominación tradicional y carismática del resto del partido y el electorado peronista.

Parecería, por lo tanto, que para promover el crecimiento, no hace falta un marco institucional homogéneo. El argentino es fragmentado y la seguridad jurídica es selectiva: garantiza ni-más-ni-menos-que la estabilidad del marco legal en que descansan las principales operaciones económicas.

Otra posibilidad es que las inversiones no sean atraídas por la seguridad jurídica que protege sus operaciones, sino todo lo contrario: por la discrecionalidad con que se garantizan sus ganancias. En este caso no se trataría de un sistema legal estable y consolidado, sino todo lo contrario de lo que sugiere North: pura discrecionalidad, que sale al cruce de los conflictos distributivos para favorecer a los actores con más recursos y, por lo tanto, con mayor incidencia sobre los índices de crecimiento.

Sistema legal heterogéneo (mitad seguridad jurídica y mitad inseguridad) o pura discrecionalidad, lo cierto es que la salvedad es la misma (s4): el crecimiento no requiere un sistema legal uniforme a lo largo de toda la población y todo el territorio nacionales.

V. Dilemas de la Post-Reforma

El tiempo de los decretos de necesidad y urgencia parece estar agotado. Desde mediados de los 90's, América Latina, está entrando en una nueva fase del proceso de reformas, caracterizada por un ritmo más lento y una mayor dificultad para la creación y rehabilitación de instituciones de gobierno. La reconstrucción institucional, no menos dolorosa que las terapias de *shock* aplicadas para estabilizar la economía, es en cambio más compleja e incierta.

En esta nueva etapa, los gobiernos deberán hacer bastante más que asegurar la estabilidad macroeconómica y mantener las condiciones para atraer la inversión privada. Ante todo, deberán concentrar sus esfuerzos en construir la infraestructura organizacional del Estado y en palear los efectos negativos de las reformas sobre la trama social. La agenda pendiente de América Latina es inmensa, no sólo por la lista de tareas que deben ser emprendidas, sino porque los cambios necesarios son política, técnica y administrativamente complejos. Los gobiernos estarán obligados a atender los déficits acumulados en varios frentes: educación, salud, justicia y seguridad, para nombrar sólo las áreas más apremiantes. La recaudación de impuestos, la seguridad social, la regulación de los monopolios privatizados, la administración pública, el servicio de justicia, son también áreas que requieren una mayor atención gubernamental. Los recursos que se requieren para implementar estas reformas son también inmensos y no parecen estar a la mano de los gobernantes.

En los países que han pasado la fase inicial de las reformas, el aislamiento en la toma de decisiones políticas que caracterizó esta primera etapa, ha sido reemplazado por un coro de variados intereses que pugnan por informar la dirección de las políticas. Más complicado aún, en muchos casos la necesidad por implementar estas reformas coincide con ajustes políticos asociados a procesos de democratización todavía en curso.

Si el lanzamiento de los programas de liberalización económica pudo lograrse aun en presencia de un Estado ineficaz, las reformas de mercado necesitarán, para consolidarse, de un mejoramiento sustantivo de las instituciones públicas. El hecho de que estos cambios son inherentemente lentos tendrá importantes consecuencias sobre la marcha de las reformas pendientes. La experiencia reciente de América Latina muestra que los imperativos macroeconómicos son cruciales a la hora de definir la secuencia de algunas reformas específicas. La idea de que la economía necesitaba estabilizarse para facilitar la adopción de otros cambios estructurales ha guiado la reforma económica en muchos países. Resulta claro ahora que los gobiernos, después de lanzados los planes de estabilización, tendieron a realizar algunas reformas y no otras. Así, por ejemplo, la mayoría de los países de la región reformaron las regulaciones del comercio exterior, abrieron el mercado de capitales, y privatizaron servicios y aerolíneas. Sólo unos pocos países, sin embargo, fueron capaces de reformar la legislación laboral, reestructurar la educación superior, o privatizar empresas estatales cuando la competencia internacional era alta o cuando se afectaban intereses demasiado sensibles. Si bien es válido que las crisis económicas pueden, ante ciertas circunstancias, forzar la adopción de cambios estructurales, otros factores han de ser tenidos en cuenta: el poder político de grupos específicos afectados por las reformas, capaces de bloquear o demorar su implementación; la autoridad legal del gobierno que unilateralmente impone las políticas; y la capacidad administrativa de ejecutarlas.

En oposición a la fase inicial, la agenda de reformas pendientes tiene como común denominador la necesidad de un *management* público sofisticado, en el contexto de una creciente politización. La tarea por delante requerirá de una cohesiva acción estatal que comience por fortalecer las capacidades administrativas del sector público. Sin una intensa utilización de las agencias públicas, la estabilidad de las reformas de mercado estará en riesgo. Desafortunadamente, las agencias que deberían jugar un papel central en la regulación, control y gestión de las políticas, o no existen, o están seriamente amenazadas por la corrupción y la incompetencia.

Notas

¹ Douglass C. North, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge

University Press, 1990, Chap. 1.

² Anne Krugger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, American Economic Review, 64 (June, 1974), pp.291-303.

³ Douglass C. North, ob. cit., Chap. 4.

⁴ Mancur Olson, The Rise and Decline of Nations, New Haven: Yale University Press, 1982.

⁵ Algo similar plantea Hobbes en su Leviatán. Además, también está la primera salvedad al planteo de North (s1). ¿Qué pasa cuándo el momento 0 es una crisis tremenda? “[Sin Estado] no existe oportunidad para la industria, ya que su fruto es incierto; por consiguiente, no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, ni conocimiento de la faz de la tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad”. Thomas Hobbes, Leviatán, México: FCE, 1983, pág. 136.

La intrigante reforma administrativa brasileña *

Francisco Gaetani

1. Introducción

Durante el primer período presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), Brasil se constituyó en un punto de referencia en América Latina por sus iniciativas para reformar la estructura y la organización del Ejecutivo. El punto focal de este esfuerzo reformista fue una propuesta de enmienda a las disposiciones de la Constitución de 1988 concernientes a la estructura del servicio civil federal. Un elemento clave de esta propuesta fue la de revertir la política constitucionalmente consagrada de garantizar la inamovilidad en el cargo para los funcionarios públicos. Tras estar varios años en la agenda formal del Congreso brasileño, una enmienda constitucional basada en la propuesta original fue aprobada a mediados de 1998. Mediante esta acción investida de autoridad, que requería una mayoría especial de dos tercios del Congreso (ambas Cámaras), la proclamada “reforma gerencial del Estado” pareció haber cobrado impulso en el Brasil.

La significación de este episodio en materia de elaboración de políticas es excepcional, tanto para el Brasil como en su proyección internacional. Su relevancia en el contexto brasileño se deriva del hecho de haber sucedido en el campo de la gerencia pública y en el momento histórico en que sucedió. Esta iniciativa, de importancia política, representó el quinto esfuerzo notable en cuanto a la promoción de una reforma administrativa en los últimos sesenta años, no menos significativa que los proyectos de delegación y desburocratización de Beltrão en los años sesenta y fines de los setenta, en la tradición de la Nueva Reforma del Estado de Simoes Lopes en la época de Vargas de los años treinta. El caso de Brasil influyó de manera decisiva en la posición pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. El documento-manifiesto oficial “Una nueva gestión pública para América Latina” (CLAD, 1998) se inspiró en la iniciativa brasileña y recibió el respaldo de todos sus miembros. Inclusive las instituciones financieras supranacionales comenzaron a comprometerse en términos financieros e ideológicos con la reforma brasileña. Dada su permanente búsqueda de doctrinas gerenciales para las reformas administrativas que pudieran ser presentadas a los países en desarrollo, estos organismos evidenciaron un marcado interés por la reforma administrativa brasileña.

El caso de Brasil es analíticamente interesante en términos comparativos. La literatura académica sobre la reforma administrativa contemporánea se centra en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, en los años 80 y 90. Un rasgo común de estos casos es el carácter generalizado de los cambios en las normas institucionales en todos los ámbitos del gobierno, que afectaron la planificación de los gastos y la gestión financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, la gestión, las organizaciones y los métodos, las auditorías y la evaluación. Lo que Brasil comparte con estos casos es el cambio en las reglas que regían las relaciones de empleo del servicio civil, y la organización y métodos. Sin embargo, la reforma administrativa de Brasil difiere por el hecho de que la amplitud del cambio fue mucho menor que en los países mencionados.

Las diferencias pueden atribuirse parcialmente a factores institucionales (Weaver y Rockman, 1993). La estructura institucional del sistema de gobierno del Brasil es menos apta para la implementación del cambio de políticas que los sistemas de tipo Westminster. El sistema de separación de poderes generalmente hace que aumenten los puntos de veto. El sistema partidista fragmentado hace necesaria la conformación de coaliciones para alcanzar objetivos de políticas sobre la base de acuerdos sucesivos acerca de cada asunto. Las reglas que conciernen a algunos aspectos de la gerencia pública son disposiciones codificadas como leyes constitucionales. Ninguno de estos factores institucionales, que se refuerzan mutuamente, estuvo presente en los sistemas de Westminster que ejemplifican la

(*) Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

Nueva Gerencia Pública (*New Public Management* - NPM). Por consiguiente, los cambios de políticas eran más difíciles de lograr en Brasil.

Sin embargo, esta línea institucionalista de argumentación excede sus posibilidades explicativas. Si el sistema de gobierno brasileño es institucionalmente poco apto para los cambios de políticas, ¿por qué ocurrió el cambio? Este documento procura dar una respuesta a esta interrogante, a partir del empleo de marcos de referencia estándar desarrollados por estudiosos de las ciencias políticas. Estos marcos ¹ estructuran la discusión acerca del proceso que condujo a los cambios de políticas. El proceso se caracterizó, en parte, por la influencia conjunta tanto de factores institucionales como no institucionales. Los factores institucionales van desde arreglos gubernamentales fundamentales, como la separación de los poderes ejecutivo y legislativo, al papel y a las rutinas organizacionales de una oficina en particular, como la de una agencia central. Los factores no institucionales incluyen influencias tales como el estado de ánimo del público, cambios de posición del personal, efectos colaterales de las políticas, definición de problemas y disposiciones particulares de participantes clave. Como se verá, estos factores no institucionales contribuyen a dar cuenta de la aprobación de la enmienda constitucional en 1998.

2. La enmienda constitucional

Una enmienda constitucional fue el instrumento adoptado para llevar a cabo la reforma administrativa. A efectos de facilitar la comprensión de este proceso describiremos cómo maduró esta alternativa, quiénes la llevaron adelante, sus aspectos principales, el formato adoptado y las circunstancias del episodio.

La enmienda constitucional apuntaba a modificar las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, que había colocado al sector público en la camisa de fuerza de un sistema burocrático constreñido por rígidas reglas. La enmienda fue propuesta por Bresser Pereira - Ministro de la Administración Pública y la Reforma del Estado (MARE) - al Presidente Cardoso en la segunda mitad de 1995, durante su primer año de gobierno. La propuesta sorprendió porque el tema no estaba previsto en la agenda de gobierno, ni en el manifiesto de campaña, ni en las prioridades iniciales de Cardoso. El *modus operandi* - una enmienda constitucional detallada - contrastaba con la estrategia de retirar de la Constitución los problemas polémicos, adoptada en el caso de las reformas de pensiones y tributarias. Al mismo tiempo, se elaboró un informe oficial - un documento para la discusión pública - con el propósito de defender la propuesta y promover un debate nacional.

La iniciativa de una enmienda constitucional fue parte de una autodenominada reforma gerencial. Los principales puntos de la propuesta eran: supresión de la inamovilidad en el cargo, supresión del régimen único de relaciones laborales en el sector público, aceptación de formas plurales de organización del Estado, creación de mecanismos para reducir los salarios de los empleados en el sector público, redefinición de las competencias de los tres poderes en aspectos relacionados con la gestión organizacional y del personal. La supresión de la inamovilidad fue un intento de cambio sin precedentes en la historia del Brasil, una especie de tabú en todas las discusiones acerca de la reforma administrativa. La propuesta preveía que en ciertos casos de redundancia o de bajo desempeño los funcionarios públicos podrían ser despedidos.

La flexibilización gerencial (Light, 1998) se planteó mediante un enfoque contingente que incluía la desaparición del anterior servicio civil unificado. Se preveía la diversidad en las relaciones laborales y en las formas de organización del Estado. Diferentes tipos de organización del sector público deberían contar con distintas clases de empleados, contratados por ejemplo sobre una base privada, no reducidos al régimen estatutario del servicio civil. Una importante innovación organizacional fue la propuesta de organizaciones sociales y agencias (ejecutivas y regulatorias) inspiradas respectivamente en las experiencias de los sectores públicos británico y estadounidense. Estos organismos evocaban instituciones pre-existentes como las fundaciones y las autarquías. Sin embargo, se incorporaron

algunas precisiones tales como el concepto de organismo público de propiedad no estatal, en el caso de las organizaciones sociales, y la noción de funciones del núcleo del Estado y jurisdicción en las actividades exclusivamente estatales (MARE, 1995).

La enmienda también detallaba el mecanismo de disponibilidad, una disposición constitucional que permitía al gobierno conservar sus empleados en situación de permiso, pagando sus salarios en función de una proporción entre los años de actividad y el número de años requeridos para su jubilación. Esta medida apuntaba a contener los gastos de personal. La aplicación de la misma se intentó en 1990, durante el desastroso pasaje de Collor de Mello por el gobierno. Sin embargo, la Corte Suprema decidió revertirla con base en la insuficiente claridad de la legislación constitucional. La inclusión de este elemento en la enmienda constitucional tuvo en lo fundamental una motivación económica. Suministraba una alternativa más suave al despido de funcionarios públicos en caso de eventuales medidas de reducción de los costos.

La última medida importante fue el restablecimiento de los controles recíprocos (*checks and balances*) entre los tres poderes en materias administrativa y de personal. El Congreso y el Poder Judicial habían aprovechado las ventajas del contexto de redemocratización de la Asamblea Nacional Constituyente, e introdujeron en el texto constitucional de 1988 facultades de auto-organización, presupuesto y remuneración. Esta reacción contra la hipertrofia del Ejecutivo propia del régimen autoritario, permitió que estas instancias quedaran exentas de responsabilización y de transparencia, no sujetas al control público. La enmienda constitucional introdujo un tratamiento común a los tres poderes, todos ellos subordinados a los procedimientos de votación democráticos.

En este artículo se explica el cambio en el estatus de la agenda de problemas y el proceso de especificación de alternativas de políticas, a través del escrutinio del período transcurrido entre la elección de Cardoso en 1994 y la decisión de enviar la propuesta al Congreso a mediados de 1995. La elección de Cardoso en la primera vuelta de los comicios presidenciales fue un evento decisivo que estabilizó el escenario político tras un largo período de turbulencia desde el fin de la dictadura militar². Cardoso había sido Ministro de Finanzas desde 1993 y había implementado el plan de estabilización macroeconómica - el Plan Real - en marzo de 1994. Seguidamente, el artículo analiza los factores que impulsaron la reforma administrativa hacia la agenda decisoria del Ejecutivo y cómo estos factores se combinaron y convergieron para explicar lo sucedido.

3. Los principales factores que explican el cambio de ubicación de la reforma administrativa en la agenda

Un grupo heterogéneo de factores contribuyeron a crear un espacio para orientar la reforma administrativa hacia la agenda presidencial. La ocurrencia combinada de estos elementos y su influencia mutuamente reforzadora propiciaron las condiciones para la generación de una política alternativa capaz de captar la atención presidencial.

La elección de un nuevo Presidente es una oportunidad natural para la rotación del personal. Bresser Pereira se convirtió en Ministro de la Administración y de la Reforma del Estado como parte de la cuota personal de Cardoso en el Gabinete. Bresser Pereira tuvo plena libertad para designar a su equipo, un escenario no frecuente en el típico gobierno brasileño de coalición. Los más altos funcionarios invitados y nombrados para incorporarse al equipo constituían un grupo relativamente homogéneo, básicamente profesionales formados en la Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo. Dado que con anterioridad Bresser Pereira había sido profesor de la mayoría de ellos, su ascendencia en el equipo hizo que la difusión del nuevo esquema fuese más fácil y más efectiva, dado el bajo nivel de conflicto y de tensiones en el grupo.

La creación del MARE fue la primera consecuencia inmediata de la participación de Bresser Pereira en el gobierno y un requisito para los múltiples papeles que él habría de desempeñar posteriormente. Su designación se acompañó de la creación de una plataforma institucional (Bardach,

1998), necesaria para el desempeño de un grupo de roles que incluían la especificación de las políticas habilitantes, la implementación de medidas de gerencia pública y el soporte al empresariado público. El MARE dio cumplimiento a las exigencias requeridas por las acciones gubernamentales en la esfera de la gerencia pública. Al mismo tiempo, sustentó el desempeño personal de Bresser como formulador de políticas, negociador, decisor y defensor de la reforma. El MARE suministró un ámbito institucional para las políticas de gerencia pública, con las fronteras territoriales y los recursos requeridos para llevar a cabo la implementación de las políticas. En su carácter de agencia central con un campo de acción sistémico y extensivo, el MARE se unió a los ministerios de Finanzas, Planificación e Interior como un ministerio nuclear del Ejecutivo.

Al restringir el alcance de la misión del MARE a la reforma del aparato del Estado, Bresser Pereira redujo la jurisdicción de la agencia central, pero concentró fuerzas en el mandato ministerial. La inauguración del MARE marcó la promoción del tema y la relevancia de la reforma administrativa en la agenda ejecutiva especializada. Implicó también la emergencia de una red temática. La creación de una agencia central redefinió el problema y precisó que lo que estaba en juego era la estructura operacional y el *modus operandi* del Estado. Se forjó una nueva imagen de las políticas, en razón de que la nueva denominación proyectaba un mandato significativo: la reforma del Estado. El mandato, explícito en la denominación del MARE, le dio al tema un novedoso tono positivo y asertivo. La nueva definición del problema (Rochefort y Cobb, 1994) implicó el establecimiento de la jurisdicción del MARE: servicio civil, organización y métodos, compras y bienes del Estado.

La discusión de una alternativa de política se organizó alrededor de las disposiciones de la Constitución de 1988. Siete años después de su aprobación, se hacían sentir algunas preocupaciones crecientes acerca de sus deliberaciones: la rigidez del aparato del Estado y la necesidad de alternativas para un siempre-decidedo-pero-nunca-implementado sistema burocrático de carrera. La legislación constitucional reflejaba un mandato puramente legalista y progresivo de la administración pública. Había sido influenciado profundamente por el sentimiento de redemocratización y por la preocupación anti-corrupción. Pero le puso una camisa de fuerza al aparato del Estado. La obsolescencia, la ineficiencia y la inadecuación se convirtieron en la imagen predominante del sector público. El Estado se tornó inmanejable dada la discordancia entre las disposiciones legales y la dinámica política y económica. Esta percepción, precisamente, emergió en forma inmediata en 1989. Por lo tanto, la Constitución de 1988 fue identificada como una regresión (MARE, 1995; y Bresser Pereira, 1999) responsable de la situación. Paradójicamente, no hubo defensores de sus mandatos, quedando como una propuesta desacreditada, defendida solamente por algunas voces aisladas en la burocracia y en la oposición (Santos, 1997).

Los atributos de Bresser Pereira jugaron un papel decisivo en cuanto a impulsar la reforma administrativa hacia la agenda presidencial. Sus antecedentes y sus múltiples habilidades fueron esenciales para su designación en el gobierno. Era un ex-ministro de finanzas y un reputado académico, un importante cuadro del PSDB, el partido de Cardoso, y el jefe financiero de la campaña electoral. También había sido un empresario con experiencia personal en la empresa privada, donde ocupó posiciones administrativas estratégicas. Bresser Pereira fue una solución, que llegó junto con una solución organizacional (la creación del MARE). Intencionalmente generó consecuencias colaterales, tales como la creación del mismo MARE, y propició una dinámica del tema marcada por un efecto del momento. Su retórica persuasiva (Gaetani, 1998), su trayectoria política y sus credenciales profesionales convencieron al Presidente y a sus ministros más cercanos, del Interior y de Finanzas, de que la reforma administrativa debía integrar el grupo de reformas estructurales que debían emprenderse.

El Plan Real ³ constituyó un evento de política en el escenario macroeconómico que generó efectos contextuales y consecuencias de largo plazo, tanto en la política como en las corrientes de todas las políticas, aparte de las económicas. Provocó una inflexión del sistema ⁴ porque estabilizó el

escenario político al tiempo que producía un *shock* en otras áreas. Los efectos colaterales se extendieron sorpresivamente desde el ámbito de las políticas macroeconómicas hacia otros dominios tales como el del gasto público, la gerencia pública y la seguridad social. El presupuesto aumentó su relevancia y recobró importancia ante el flujo de caja. Los salarios del sector público no pudieron ser más utilizados como fuente para la transferencia de recursos hacia otros sectores. La postergación de la actualización de las pensiones no fue suficiente para ajustar el equilibrio de la seguridad social. Más aún, la ley logró vigencia porque recobró su pertinencia en un contexto en el que los mecanismos inflacionarios contables creativos ya no estaban disponibles.

4. La combinación del problema, las políticas y las corrientes políticas

En el primer semestre de 1995, los problemas se redefinieron; las políticas se formularon y se tomaron decisiones presidenciales. Seis meses representan un período sorprendentemente breve para que un tema escale posiciones en la agenda del Ejecutivo. Sin embargo, el MARE generó una propuesta que galvanizó al Ejecutivo, aun cuando ningún indicador hubiese hecho pensar que algo similar pudiese ocurrir. Igualmente intrigante fue cómo Cardoso, el equipo económico y el Despacho del Interior se mostraron de acuerdo en cuanto a enviar la propuesta al Congreso, después de haber sido persuadidos de hacerlo en unos pocos meses. La explicación de este episodio se encuentra en la combinación de los factores previamente mencionados y en la forma en que la acción empresarial de Bresser Pereira impulsó la iniciativa.

Una vez instalado, el MARE se alineó junto a los Ministerios de Finanzas y de Planificación a efectos de asegurarse una posición cercana a las prioridades del gobierno - la estabilización macroeconómica - y de neutralizar amenazas potenciales relativas a su jurisdicción. El MARE se propuso jugar un papel de socio en materia política y de políticas, con el propósito de ajustar la consolidación. La asociación se vio fortalecida por medio de la dramatización de las relaciones entre la aprobación de la reforma administrativa y los próximos pasos del Plan Real, especialmente en los ajustes estatales ⁵. Con esta alianza, Bresser Pereira vinculó al MARE con las más importantes prioridades gubernamentales y garantizó los recursos para tomar acciones inmediatas. Al definir el rango de su propuesta como una reforma del aparato del Estado, Bresser afirmó su jurisdicción sobre dos importantes áreas de la gestión pública: el diseño estatal y el servicio civil. Las restricciones adoptadas permitieron a Bresser Pereira enfatizar la necesidad de tomar las medidas requeridas para consolidar el ajuste de estabilización macroeconómica. En pocos meses, el único grupo de interés amenazado por pérdidas a causa de la propuesta del MARE - los funcionarios públicos permanentes - quedaron aislados y no encontraron alternativas de política capaces de evitar la pérdida de la inamovilidad del cargo.

El gerencialismo (Pollit, 1990) fue adoptado como el nuevo *leit motiv* de la reforma administrativa. Bresser asumió su cargo con un diagnóstico preliminar según el cual los intentos anteriores para restaurar la clásica administración pública burocrática habían producido, en los hechos, desastrosos efectos colaterales: rigidez, ineficiencia, formalismo y comportamientos de búsqueda de lucro (Bresser Pereira, 1999:9-10). La imagen atribuida a las disposiciones constitucionales, desde el punto de vista de las políticas, fue la de “retrógrada”. Al desplazar el foco hacia el gerencialismo, Bresser destacó la flexibilidad y la orientación hacia los resultados como los ingredientes clave a ser perseguidos por una nueva formulación. Al mismo tiempo, el Estado gerencial fue presentado como parte del desarrollo histórico de la administración pública, sucediendo a los estadios patrimonial y burocrático. La nueva cara del tema revistió un tono positivo. Fue acuñada para dirigirse a distintas audiencias, tales como la opinión pública, altos funcionarios, hombres de negocios y políticos. Bresser Pereira revivió las ventajas del aparato descentralizado del sector público que existió entre 1967 y 1988 - identificado como una condición del Estado desarrollista. La enmienda constitucional fue presentada

como un retorno a un patrón exitoso, en un nivel superior; de hecho, una nueva presentación del gerencialismo.

El diseño de la promoción del cambio de política implicó un ejercicio deliberado e intencional. “El diseño tiene que ver con el bosquejo de vínculos causales entre un problema y sus soluciones, de modo de moldear un resultado en términos de políticas” (Roberts y King, 1996:3). La tarea de movilizar aliados para la reforma administrativa ha sido históricamente considerada como un desafío en los contextos democráticos, dado el hecho de que las reformas fundamentales de 1937 y 1967 tuvieron lugar bajo regímenes autoritarios⁶ (Piquet Carneiro, 1991). La reforma propuesta no fue una extensión natural del plan de macroestabilización. Ni el Presidente ni el equipo económico trataron de desencadenar efectos colaterales en la gestión pública. Pero Bresser suministró una argumentación *ad hoc*, que vinculaba la reforma administrativa con la consolidación del Plan Real y simultáneamente cooptaba el apoyo de los gobernadores al proyecto. Una importante medida subsiguiente al Plan Real fue la Ley Camata⁷, aprobada durante el primer año del gobierno de Cardoso, destinada a disciplinar los gastos estatales. Dados los rasgos federalistas del gobierno brasileño y la relevancia financiera de las economías estatales, el gobierno nacional se encontraba comprometido en la tarea de suprimir los drenajes financieros derivados de las presiones políticas de los gobernadores estatales para cubrir los déficits crónicos. Así, los gobernadores se unieron al equipo económico como aliados del proyecto de Bresser Pereira, porque necesitaban expandir su espacio de maniobra para promover ajustes regionales⁸.

La estrategia de política adoptada ayuda a explicar por qué la reforma del aparato del Estado se desplazó rápidamente desde una agenda sistémica a la agenda gubernamental, y seguidamente a una agenda decisoria. Una enmienda constitucional detallada⁹ permitió al Ejecutivo plantear la discusión en sus propios términos. La alternativa se especificó en una forma tal que podía suscitar un mosaico de problemas interrelacionados, discutidos y analizados al mismo tiempo que se ofrecía una solución de política probada. La visibilidad de la posición del gobierno, el debate nacional acerca del informe difundido, la imagen proyectada por un diseño apropiado y la funcionalidad económica de la reforma, contribuyeron decisivamente a explicar cómo la propuesta avanzó exitosamente en la agenda presidencial. Bresser, en forma habilidosa, alineó sus aliados en el Ejecutivo, haciendo que el lanzamiento de la propuesta apareciese como natural, necesario y deseable. Al término del primer semestre, el Presidente, el Ministro del Interior y el equipo económico ya estaban convencidos de que la reforma administrativa debía incorporarse al paquete de proyectos prioritarios del gobierno para ser enviada al Legislativo.

Una vez planteada la alternativa de política, Cardoso no tenía motivos particulares para oponerse al proyecto. El equipo económico mostraba su simpatía con el proyecto debido a su potencial impacto en el gasto público para el futuro. Los gobernadores - siempre actores políticos de importancia en la escena política - favorecieron el proyecto. Los principales puntos eran consistentes con las metas generales del gobierno. La propuesta se mostraba coherente con las tendencias internacionales y con las necesidades nacionales. La oposición fue mínima y se circunscribió a la izquierda y al *establishment* judicial. Los perdedores potenciales eran los funcionarios públicos (Pierson y Weaver, 1993), un electorado político sin relevancia particular para la coalición de Cardoso. El Ejecutivo podía también trabajar en el mejoramiento del proyecto una vez que hubiese llegado al Congreso. ¿Por qué no habrían de aprovecharse las ventajas de ese impulso?

Para contrastar el caso de Brasil en lo que tiene que ver con el establecimiento de la agenda y los procesos de especificación de políticas del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda es de utilidad, a efectos del análisis, desagregar los elementos institucionales de los no institucionales. Cuatro factores institucionales reclaman la atención en la comparación entre Brasil y los casos líderes de la Nueva Gerencia Pública: la creación de una agencia central como plataforma para las reformas, la ausencia de una élite burocrática de carrera al frente de la misma, el enfoque legalista, y la dimensión federalista.

En primer lugar, en Brasil, el MARE desempeñó el papel de *locus* para las especificaciones de alternativas, base de defensa, desarrollo de la política y lanzamiento de proyectos. En segundo lugar, los burócratas de carrera desempeñaron un papel clave en cuanto a formular y/o implementar las nuevas políticas gubernamentales en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, en contraste con el papel secundario que tuvieron en el caso brasileño. En tercer lugar, el formato de la enmienda constitucional fue también específico en el Brasil, a diferencia del entorno de tradición de la *common law* de los países angloparlantes mencionados. Finalmente, los gobernadores estatales fueron actores políticos importantes en el proceso de especificación de las políticas en el Brasil, mientras que sólo en Australia las innovaciones regionales jugaron alguna clase de papel (limitado) en cuanto a influenciar en soluciones más amplias.

Los factores no institucionales también necesitan ser explicados a efectos de permitir una comparación apropiada. En tal sentido, cinco aspectos del proceso brasileño son de interés y deben ser considerados: el plan de estabilización macroeconómica, el papel empresarial desempeñado por Bresser Pereira, el papel colateral que jugó el equipo económico, el formato de la propuesta y la irrelevancia de la falta de expertos en el debate en torno al tema. En primer lugar, los efectos colaterales del Plan Real, así como los impactos que produjo sobre la nómina de pago y el sistema de jubilaciones, fueron un *shock* externo al ámbito de la gestión pública, sin paralelo en otras naciones. En segundo lugar, los múltiples roles de empresario público desempeñados por Bresser Pereira en un ambiente inhóspito tampoco tienen similitudes con lo sucedido en otros casos, aun cuando en el Reino Unido el liderazgo político de Thatcher se reconoce como un factor importante, más allá de su carácter controversial. En tercer lugar, el Tesoro jugó un papel de liderazgo en la formulación, negociación e implementación de la Nueva Gerencia Pública en los países de vanguardia en esta materia. No sucedió tal cosa en el Brasil, a pesar de la importancia del Ministerio de Finanzas en los ámbitos político y económico. En cuarto lugar, ningún otro país inició sus reformas con una presentación *ex ante* y una discusión pública de un plan para reestructurar el aparato del Estado, aun cuando las reformas de Nueva Zelanda fueron concebidas en términos de una lógica global. En todo caso, las reformas en el Brasil no fueron abarcativas, como ocurrió en los otros tres países en donde las reformas alcanzaron áreas tales como la gestión, la auditoría, el gasto público y la evaluación. En quinto lugar, en Brasil no existió una comunidad establecida de expertos en administración pública, al contrario del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Sin embargo, esta comunidad no jugó un papel de liderazgo en ninguno de los tres países antedichos. La comunidad académica, de hecho, sólo tomó nota del fenómeno histórico de la Nueva Gerencia Pública a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa.

5. La trayectoria del tema en la agenda gubernamental

Tras la creación de un efecto coyuntural exitoso a través del rápido establecimiento de la agenda y de los procesos de especificación de la política, el tema de la reforma en la agenda gubernamental se desplazó hacia algunos frentes interrelacionados: el MARE, el escenario público y el sistema político en una dimensión más amplia, y el Congreso. Al contrario de los regímenes de tipo Westminster, en Brasil el Legislativo desempeña un rol potencialmente importante en razón de que puede bloquear y modificar sustancialmente las iniciativas del Ejecutivo. En este caso, hubo un tiempo de espera durante el cual se cumplió con la secuencia de pasos propia del proceso legislativo. Este período fue utilizado para acometer acciones consistentes con el proyecto en cuestión, a efectos de mantener el interés en torno a la iniciativa e incrementar la presión política sobre el Congreso. Una vez que la agenda política se abrió con el envío del proyecto al Congreso, la persuasión adquirió una importancia crítica. El equipo de Bresser Pereira tuvo que trabajar en paralelo, tanto sobre la rama ejecutiva como sobre la legislativa, en una forma coherente y de mutuo refuerzo.

El MARE se constituyó en el *locus* principal para el perfeccionamiento de la propuesta y la plataforma para el desarrollo del trabajo de defensa de la reforma. El activo liderazgo y la persistencia

de Bresser en cuanto a la movilización política y el apoyo de los medios para el proyecto, fueron reconocidos como elementos clave para convencer al Presidente y persuadir a los políticos para que brindasen su apoyo a la iniciativa (Melo, 1998). Al mismo tiempo, se llevaron a cabo varias acciones: generación de información instrumental para el control del pago de nómina, implementación de programas de gerencia de calidad total, reclutamiento sobre la base del mérito, programas de entrenamiento y desarrollo de los recursos humanos, y negociación del apoyo internacional para la reforma administrativa¹⁰. En estas iniciativas se incluyeron también áreas tradicionalmente desestimadas, tales como el control de la nómina, organización y publicación de información delicada y conflictiva, implementación de sistemas computarizados de información, y simplificación de las compras. Estas acciones en cascada mantuvieron el flujo de efectos positivos. Mientras tanto, se llevaban a cabo en paralelo negociaciones más complejas vinculadas con la creación de organizaciones sociales y agencias ejecutivas.

Los altos funcionarios del MARE¹¹ se convirtieron en promotores del debate en todo el país. Se unieron al Ministro en las discusiones que se desarrollaron en las instituciones federales, estatales y locales del sector público. Mantuvieron un permanente contacto con los medios y con los formadores de opinión pública. Interactuaron en forma ininterrumpida con los demás sectores del gobierno, con el cometido de vender el proyecto. Liderizada por Bresser Pereira, la reforma administrativa se convirtió, de hecho, en un tema nacional, no restringido a los sistemas decisorios gubernamentales y políticos. Tras una reacción inicial hostil de los medios, el proyecto conquistó la simpatía del público, a pesar de todas las dudas y dificultades para promocionar las decisiones involucradas en el mismo en una forma comprensible. Las principales ideas asociadas con las actitudes del MARE fueron de que “no había alternativa”, que “la reforma era inevitable”, y que “la reforma sería seguramente aprobada”. Al proceder de esta manera, el MARE jugó con el tiempo, aprovechándolo y creando un sentido de irreversibilidad, de deseabilidad y de urgencia, que contribuyó a moldear la opinión pública y la opinión de los políticos acerca de la reforma.

Los vínculos internacionales establecidos en este período desempeñaron un papel importante en términos de aprendizaje vicariante (March y Levitt, 1990). El modelo de cambio de políticas del Reino Unido fue escogido como una fuente de insumos y de diálogo. Los acuerdos y los recursos de la cooperación técnica internacional alimentaron las relaciones entre altos funcionarios brasileños y un equipo de consultores británicos¹² a efectos de difundir las ideas y el discurso de la Nueva Gerencia Pública en la cultura pública brasileña. El Banco Mundial (Fogel et al., 1998) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Elena, 1998) se convirtieron en patrocinantes, interlocutores y observadores activos del experimento brasileño. Esta interacción se constituyó en un *locus* para un flujo de referencias de la Nueva Gerencia Pública, que fueron seguidas por proyectos específicos diseñados de acuerdo con estas prescripciones. Al contrario de los regímenes de Westminster, que aprendieron directamente de su experiencia y con un cierto nivel de efectos de contagio, el Brasil procuró conceptualizar y efectuar el cambio de la política de gestión pública bajo la influencia de las prácticas internacionales exitosas.

El *locus* decisorio se desplazó hacia el Congreso, escenario en el cual la propuesta de política se desarrollaría de allí en adelante. El Ejecutivo podía, simultáneamente, hacer avanzar la agenda decisoria y controlar los ajustes hechos a la propuesta, dada la mayoría de la coalición de Cardoso. El mecanismo de aprobación de una enmienda constitucional preveía una secuencia de pasos que incluía el análisis y la votación en Comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado antes de ser aprobada. Así, existían varias ocasiones potenciales para vetos y reformulaciones de la propuesta del Ejecutivo, dadas las limitaciones del control ejecutivo sobre su mayoría, siempre sujeta a transacciones y negociaciones en un sistema político fragmentado. La Casa Civil fue la responsable del ritmo de avance de las iniciativas del Ejecutivo. Asimismo, controló las negociaciones políticas con los partidos y los políticos, en sintonía con Bresser Pereira en el caso de la reforma administrativa.

El proyecto cobró un importante y sorpresivo impulso una vez que estuvo en el Congreso. La Cámara de Diputados representaba la parte más riesgosa de la ruta del proyecto, debido a que el Ejecutivo no tenía una amplia mayoría como la tenía en el Senado, y en razón de su importancia jurisdiccional relativamente superior en comparación con la Cámara Alta. La primera escala de la propuesta fue el Comité Constitucional y de Justicia de la Cámara de Diputados, responsable de la aceptación o no de la iniciativa del Ejecutivo sobre materias constitucionales. El proyecto fue aprobado en octubre de 1995 con modificaciones menores. Seguidamente, se constituyó una Comisión especializada de alto perfil¹³, con el cometido de analizar e informar sobre el proyecto. El Ejecutivo mantuvo un seguimiento estrecho del proceso, y el MARE se unió al Comité en la organización de un debate público en torno al proyecto¹⁴. Un hecho sorprendente para la marcha del proyecto¹⁵ ocurrió en esta etapa, dada la decisión del *relator* (en portugués en el texto, N. del T.) de imprimir su marca en la iniciativa del Ejecutivo para obtener ventajas políticas de la ocasión. Afinó la propuesta y detalló los casos en los cuales los funcionarios públicos podían ser destituidos. El primer caso se refirió a un continuo bajo desempeño, medido periódicamente. El segundo caso fue la eliminación de puestos en caso de gastos excesivos (por encima de los límites de la Ley Camata). Bresser Pereira (1999) reconoció que la definición precisa de la redundancia como exceso de personal fue una concesión requerida para romper con la inamovilidad plena. Una vez que se hubo llegado a un acuerdo entre el *relator* y el Gobierno, el proyecto prosiguió su avance tras ser aprobado con ligeras modificaciones.

El papel desempeñado por el Legislativo en el caso del Brasil reveló dos cosas: en regímenes con separación de poderes, el Congreso puede marcar la diferencia y los cambios no necesariamente van en contra de las iniciativas del gobierno. El Legislativo es siempre un *locus* de elaboración de políticas, de especificación de alternativas y de transacciones en torno a decisiones. En los regímenes de tipo Westminster, los conflictos se procesan antes de que las propuestas lleguen al Parlamento, a nivel del Ejecutivo o del partido dominante. El Congreso es un espacio de políticas, que puede también llegar a ser instrumental para los propósitos del Gobierno. El proceso de consulta a la opinión pública y de clarificación de las propuestas de políticas puede tener lugar en la instancia del Congreso, sin que ello implique la pérdida del control de la iniciativa por parte del Gobierno. Existen de hecho más oportunidades para vetos, pero también para mejoras y precisiones, aun cuando ellas no hubiesen sido anticipadas. La movilización de grupos de interés y las dinámicas políticas pueden también desempeñar un papel relevante. En sistemas políticos fragmentados, inclusive diputados individuales estratégicamente posicionados pueden marcar la diferencia. Tal como sucedió en este caso, el *relator* interfirió en el proceso, movido por su instinto político personal, no con base en una orientación partidista, compromisos programáticos o transacciones en relación con otros temas. Este tipo de episodio es impensable en el contexto institucional que ofrecen los regímenes de tipo Westminster.

El tránsito de la propuesta en el Congreso perdió impulso luego de su aprobación en el Senado. El pasaje por el Senado transcurrió sin problemas. No se introdujeron cambios y la propuesta estaba prácticamente lista para ser votada a comienzos de 1997. Dos factores interrelacionados explicaron la demora: la congestión de la agenda y la competencia por la jurisdicción con la Casa Civil. Este ente fue el responsable del ritmo imprimido al avance de los proyectos del Ejecutivo en el Congreso. A este respecto, dos proyectos tenían prioridad sobre la reforma administrativa: la reforma de las pensiones y la propuesta de reelección presidencial. Ambos absorbieron la atención del Ejecutivo y el capital político. De hecho, ellos tuvieron prioridad¹⁶. Como quiera que fuese, en ese entonces comenzó a cristalizar una competencia en el seno del Ejecutivo entre el MARE y la Casa Civil acerca de asuntos de estrategia administrativa. Ambos ministros fueron gerentes ejecutivos con una larga experiencia en el sector privado y ambos fueron escogidos personalmente por el Presidente. Paradójicamente, las similitudes y las ideas comunes intensificaron el conflicto en relación con el control político de los temas clave relacionados con la reforma del aparato del Estado, tales como las organizaciones sociales y las agencias regulatorias. La cooperación interagencias, esencial entre los ministerios en el núcleo del

Ejecutivo, se tornó problemática por causa de la institucionalización del conflicto en relación con la propiedad de las políticas vinculadas con la implementación de las propuestas concernientes al diseño estatal emergente.

La reforma administrativa maduró en la espera. La enmienda constitucional fue aprobada a mediados de 1998, pocos meses antes de la elección presidencial, como un indicador del grado de maduración del proyecto. Bresser Pereira allanó exitosamente el camino hacia un consenso en torno al proyecto. El nivel de confianza era tan alto que el gobierno no temía perder votos del grupo de interés potencialmente perjudicado por el proyecto: los funcionarios públicos, que habían perdido sus derechos a la inamovilidad plena. La colaboración entre las distintas ramas del poder permitió la dilución de los efectos negativos potenciales, provenientes del riesgo de que los políticos fuesen sancionados por los electores en relación con este tema. La aprobación de la posibilidad de reelección presidencial y la convergencia de sondeos sugiriendo su triunfo en la primera ronda, aclararon la agenda. El colapso de la reforma de las pensiones reveló que la mayoría gubernamental era inconsistente en los casos en que no se disponía de una clara alternativa. La estrategia de Bresser dio dividendos satisfactorios y la aprobación sin contratiempos de la reforma comenzó a ser percibida como un prolegómeno del segundo mandato de Cardoso.

Conclusión

La naturaleza fragmentada del sistema político brasileño suministraba un significativo número de oportunidades para bloquear la iniciativa de Bresser Pereira. No obstante ello, Bresser tuvo éxito en superar los múltiples puntos de veto en la marcha del proyecto, a pesar de la volatilidad de la mayoría gubernamental y el carácter espinoso de algunos elementos de la propuesta. Una combinación de atributos del diseño, de la acción empresarial y de habilidades retóricas aseguraron el soporte político para la aprobación de una enmienda constitucional. Los obstáculos de corto plazo fueron salvados mediante una negociación y una persuasión persistentes en todas las encrucijadas de la trayectoria de la propuesta. En los hechos, se aprovecharon los obstáculos, transformando algunos de ellos en oportunidades para impulsar la propuesta. Se capitalizaron políticamente algunos elementos institucionales del sistema de gobierno, tales como el peso político de los gobernadores y eventos de importancia relevante como el plan de estabilización macroeconómica. Al fin de cuentas, se aprobó una reforma administrativa innovadora en el contexto de un régimen democrático, uno de los resultados de política más impresionantes del primer gobierno de Cardoso.

Un nuevo equilibrio se alcanzó hacia el fin del primer mandato de Cardoso. El segundo gobierno de Cardoso comenzó bajo un nuevo marco constitucional para la administración pública. La reforma fue aprobada, pero paradójicamente, el MARE desapareció y Bresser fue designado titular del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Las atribuciones previas del MARE fueron distribuidas en el Ministerio de Presupuesto y Gestión entre dos secretarías: la de Administración y Patrimonio y la de Gestión. Las fuentes empresariales, de efectos positivos, fueron removidas. El tema desapareció de la agenda del Ejecutivo. Algunos desarrollos subsiguientes tuvieron lugar en cuerpos especializados del Ejecutivo. Pocos meses después, Bresser Pereira y Clovis Carvalho (titular de la Casa Civil) dejaron el Gobierno. La Secretaría de Administración y Patrimonio fue eliminada y el Ministerio de Presupuesto y Gestión, posteriormente denominado como Planificación, Presupuesto y Gestión.

Las explicaciones de lo sucedido después del estadio decisivo están fuera del propósito de este artículo, pero es de interés destacar la incidencia de cinco factores. Todos ellos se encuentran relacionados con los rasgos del proceso de aprendizaje de políticas en el Brasil. March y Levitt (1990:30) argumentan que la conducta organizacional inteligente se dificulta cuando “las acciones y el aprendizaje ocurren simultáneamente, como varios niveles imbricados del sistema”. En primer lugar, Bresser Pereira no tuvo éxito en cuanto a obtener la adhesión de los ministros de la línea del frente, tales como salud y educación, en principio actores clave interesados en la reforma. En segundo lugar,

las tensiones con la Casa Civil socavaron la autoridad del MARE con respecto a la burocracia federal. La falta de un apoyo decisivo del titular de la Casa Civil hizo ver a las audiencias internas del gobierno que el Presidente no estaba efectivamente comprometido con la reforma. En tercer lugar, el equipo económico no bloqueó la reforma, pero no se involucró en los esfuerzos para su implementación. No se establecieron vínculos entre las prácticas macroeconómicas de recortes de costos y la micro gerencia del desempeño en los organismos públicos federales, presentes por ejemplo en la *Financial Management Initiative*, FMI (Reino Unido) y en el presupuesto por desempeño (Nueva Zelanda). Los ministerios de Finanzas y Planificación sólo manifestaron interés en los ahorros potenciales que la reforma podía traer consigo. El tono positivo inicial que Bresser Pereira luchó para que prevaleciera, fue reemplazado por las dimensiones concernientes a los recortes de costos de la iniciativa. En cuarto lugar, el equipo reformador estaba circunscrito al MARE. No hubo efectos de contagio que se extendieran a través de los ministerios, sino lo contrario. Los aspectos restrictivos de los controles gerenciales implementados por el MARE también imprimieron un tono negativo a las relaciones con otros ministerios¹⁷. En quinto lugar, el propio Presidente no se involucró con la implementación del proyecto, sino al contrario. Mantuvo una distancia con respecto a los temas “operacionales”, percibidos como detalles no consistentes con las funciones de la cúspide del Ejecutivo. Finalmente, Bresser Pereira fue firmemente identificado con la reforma y viceversa. Su salida, seguida de la dispersión de su equipo, marcó el fin del ciclo reformista. Todos estos elementos estuvieron presentes en la transición entre el primero y el segundo mandato de Cardoso.

Los múltiples roles empresariales desempeñados por Bresser Pereira ameritan, sin embargo, un crédito especial al menos por cuatro razones teóricas significativas, todas ellas originales. Primero, él suministró una clase diferente de argumentación doctrinal de la Nueva Gerencia Pública, proveniente de sus antecedentes históricos académicos en la economía política. Bresser Pereira venía de la tradición desarrollista cepaliana desactualizada por el cambio de paradigma en la economía en los años 80. Segundo, su propuesta ejemplificó una variación en las reformas del tipo de la Nueva Gerencia Pública fuera de los países desarrollados. Más aún, el caso brasileño revela que la Nueva Gerencia Pública tiene eco en países en desarrollo ajenos al espectro cultural anglo-sajón. Tercero, mostró que existen otras aproximaciones a la Nueva Gerencia Pública, que no se basan exclusivamente en fórmulas propias de la elección pública. El diseño pluralista ofrece un enfoque más contingente para el problema de la organización del sector público que, por ejemplo, el cambio radical de Nueva Zelanda hacia un Estado contractual. Finalmente, Bresser Pereira no sólo tuvo éxito como formulador, sino también como negociador, porque conformó alianzas de apoyo en un contexto de fluidas coaliciones *ad hoc*. Su trabajo estratégico de gerencia pública señaló las potencialidades de la acción empresarial en circunstancias aparentemente adversas.

Al trazar la forma que asumieron en Brasil el proceso de la agenda y la etapa de toma de decisiones, hemos analizado el problema de cómo las corrientes políticas y las políticas evolucionaron desde un equilibrio a otro. También destacamos los procesos que puso de manifiesto el tránsito de la propuesta desde una difusa agenda sistémica hacia la agenda especializada del Ejecutivo, y a la agenda más amplia del Gobierno. En este estudio se atribuyó particular atención a la trayectoria del MARE, como plataforma para la especificación de las políticas y la realización de acciones. Los roles y funciones empresariales acumulativas de Bresser también se escrutaron, dado su liderazgo en el proceso de reforma. Destacamos a lo largo del texto el contraste entre los elementos institucionales y no institucionales del escenario complejo, al tiempo que registramos los desarrollos de una variante de la reforma de la Nueva Gerencia Pública en un país importante de América Latina, y las implicaciones para otras naciones en desarrollo. Finalmente, mencionamos los elementos plausibles que deberían ser considerados en las futuras investigaciones requeridas para analizar los desarrollos de las reformas de la gerencia pública en el Brasil.

Notas

¹ Los marcos de referencia conceptuales para explicar el cambio de política difieren por lo general en lo que se refiere a cómo son percibidos los factores contribuyentes en su interacción y su convergencia en el tiempo. Por ejemplo, Baumgartner y Jones (1993) basan su marco de referencia en conceptos de dinámica de sistemas. Kingdon (1984) basa su marco de referencia tanto en teorías de toma de decisión colectiva como en nociones de empresariado aplicadas a los escenarios públicos. Levitt y March (1990) basan su marco de referencia en el análisis de cómo los grupos evalúan los resultados de experiencias directas y de segunda mano. Sin embargo, estos marcos de referencia muestran similitudes en importantes aspectos. Son “procesales”. Su meta es explicar el cambio, pudiendo ser aplicados a casos particulares. La actividad y la intencionalidad humanas desempeñan un papel significativo, pero no exagerado. Y las relaciones temporales entre factores son reconocidas como críticas. Por consiguiente, los tres enfoques pueden ser utilizados para analizar el caso del Brasil.

² Brasil tuvo seis presidentes desde Figueiredo a Cardoso, entre 1984 y 1995.

³ Cardoso fue Ministro de Finanzas del gobierno de Franco desde 1993. La primera fase del plan de macroestabilización fue lanzada en marzo de 1994. La nueva moneda - el Real - fue introducida en julio del mismo año, cuando Cardoso ya estaba en campaña para la presidencia, vía la capitalización y la personalización del tema de la estabilización.

⁴ Una inflexión del sistema está marcada por el cambio de un *feed back* negativo a uno positivo. La idea de un equilibrio punteado “evoca imágenes de estabilidad interrumpidas por grandes alteraciones en un sistema” (Baumgartner y Jones, 1993:18).

⁵ El Plan Real limpió las transacciones económicas gubernamentales de las distorsiones de la inflación y puso en actividad dos bombas de tiempo: el nivel de la nómina de pagos y la legislación jubilatoria. La inconsistencia entre los costos de los salarios y los ingresos reales del Estado era insostenible. La remoción de la inamovilidad fue presentada como un requerimiento para la promoción de los ajustes institucionales. Se supuso que los balances presupuestarios podían lograrse a través de ajustes de personal, conjuntamente con otras medidas de recorte de costos. La flexibilidad se consideró esencial no sólo en términos gerenciales, sino especialmente a efectos de permitir las fluctuaciones del mercado laboral en la fuerza de trabajo del sector público.

⁶ La asunción de esta posición es que las reformas del Estado exigen un determinado poder, por lo que esta iniciativa se vería facilitada en regímenes centralizados y autoritarios.

⁷ La Ley Camata no.82/1995 otorga tres años para que los estados ajusten sus nóminas de pago en términos de su participación en los ingresos totales. Cuatro años más tarde, el Congreso aprobó la Ley Complementaria no.99/1999, porque pocos estados pudieron llevar a cabo los ajustes requeridos en el período anterior. La nueva legislación mantuvo el límite porcentual previo - 60% de los ingresos corrientes - y extendió el período de transición por cuatro años más.

⁸ Se institucionalizó un foro nacional de Secretarías de Administración estatales. Estas Secretarías se reunían mensualmente bajo la coordinación y el liderazgo del MARE, con el propósito de establecer un curso común de acción y de intercambiar experiencias entre ellas.

⁹ Melo (1998) atribuye a la estrategia minuciosa el éxito de la reforma administrativa. Por el contrario, el camino de la desconstitucionalización adoptado en la reforma de las pensiones fue un fracaso político dada la resistencia del Congreso para dar al gobierno un “cheque en blanco” - imagen sugerida por la transferencia de la jurisdicción de este tema desde la Constitución a la legislación común.

¹⁰ Bresser Pereira obtuvo exitosamente el apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y DFID/UK para los proyectos del MARE. Estas iniciativas incluyeron financiamiento, asistencia técnica, compra de equipamiento, organización de eventos y consultoría privada.

¹¹ El equipo de Bresser Pereira estaba conformado básicamente por sus ex-estudiantes de la Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo, uno de los pocos centros con tradición en programas de administración

pública. Aunque algunos burócratas de carrera estuvieron presentes en los niveles segundo y tercero, existe cierta controversia acerca de cuán exitosamente ellos lograron conseguir el apoyo de los funcionarios civiles de carrera para el proyecto del MARE. Bresser Pereira (1999) considera que los burócratas fueron aliados clave para el proyecto del MARE. Santos (1997) y Gaetani (1998) minimizan esta adhesión.

¹² Kate Jenkins, una de las formuladoras y ejecutivas de agencias de *Next Steps*, dirigió un equipo formado por funcionarios jubilados del Servicio Civil Británico y consultores de gerencia pública en un programa que fue financiado por DFID.

¹³ El presidente de la Comisión era un ex-Ministro de Administración Federal, y el “relator” era un ex-gobernador de Rio de Janeiro, ambos políticos disidentes en sus partidos.

¹⁴ Las críticas más relevantes fueron las provenientes del *establishment* judicial, concernientes al desplazamiento de los controles procedimentales a *priori* hacia mecanismos de gerencia a través de los resultados.

¹⁵ El proceso de avance de la propuesta podría ser evaluado por el número de modificaciones sugeridas por el *Reporter*: 125. De hecho, el *Reporter* sólo produjo tres documentos sucesivos, en una cascada de maniobras técnicas que resultaron en la aprobación final del proyecto por la Comisión en octubre de 1996. El Gobierno otorgó concesiones menores y llegó a un acuerdo para la aprobación de un proyecto más detallado que el propuesto originalmente.

¹⁶ El gobierno fracasó en lo que respecta a la aprobación de la reforma de las pensiones, porque el Congreso rehusó sancionar la estrategia de desconstitucionalización adoptada. Pero por otra parte, Cardoso fácilmente conquistó el derecho de competir por un segundo mandato.

¹⁷ El aislamiento del equipo reformista y el predominio del tono negativo sobre los aspectos positivos de la reforma en la relación con las agencias gubernamentales, evoca la trayectoria decadente del DASP. El MARE y el DASP no sobrevivieron a sus creadores, a pesar de las diferencias de régimen (autoritario *versus* democrático) y de diseño (burocrático *versus* gerencial).

Bibliografía

- BARDACH, E. (1998) Getting Agencies to Work Together, Washington D.C., Brookings
- BARZELAY, M. (2000) New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley, University of California Press (forthcoming)
- BAUMGARTEN, F.R. and JONES, B.D. (1993) Agendas and Instability in American Politics, Chicago, Chicago University Press,
- BRAYBOOKE, D. (1974) Traffic Congestion Goes Through the Issue Machine, London, Routledge
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1999) Reflections of a Reformer: Amending the Constitution in Democratic Brazil, in Schneider, B.R. and Heredia, B. (eds) The Political Economy of Administrative Reform: State Building in Developing Countries (forthcoming)
- CLAD (1998) A New Public Management for Latin America, Caracas, CLAD
- ELENA, J.C. (1998) Public Sector Reform in Brazil, paper presentado en el British Council Seminar, London
- FOGEL, M. et al. (1998) Brazil: Sustaining the Real Plan Through Sustainable Public Employment Reforms, in Gill, I. and Montenegro, C. Stabilisation, Fiscal Adjustments, and Beyond: Quantifying Labour Policy Challenges in Argentina, Brazil, and Chile (forthcoming).
- GAETANI, F. (1998) The Reform of the Brazilian State Apparatus – an ex-ante analysis, unpublished MSc dissertation, London School of Economics and Political Science,
- KINGDON, J. (1995) Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2ed, New York, Harper Collins College Publishers
- LIGHT, P. (1998) The Tides of Reform, Washington D.C., Brookings

- LEVITT, B. and MARCH, J.G. (1990) Chester Barnard and the Intelligence of Learning, in Willianson, O.E. Organization Theory, Oxford, Oxford University Press
- MARE (1995) White Paper: Reform of the State Apparatus, Brasilia, MARE
- MELO, M. A. (1998) When institutions matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil, in Schneider, B.R and Heredia, B. The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries (forthcoming)
- PIERSON, P.D. and Weaver, R.K. (1993) Imposing losses in Pension Policy, in Weaver, R.K. and Rockman Do institutions matter? Washington DC, Brookings
- PIQUET CARNEIRO, J.G. (1991) Limites e Perspectivas da Reforma do Estado, in Reis Velloso, J.P. dos Brasil em Mudança, São Paulo, Nobel
- POLLITT, C. (1990) Managerialism and the Public Services, Oxford, Blackwell.
- ROBERTS, N.C. and KING, P.J. (1996) Transforming Public Policy, San Francisco, Jossey-Bass Publishers
- ROCHEFORT, D.A. and COBB, R.W. (eds) (1994) The Politics of Problem Definition, Lawrence, University Press of Kansas
- SANTOS, L.A. (1997) Reforma Administrativa no Contexto da Democracia, Brasilia, Departamento Intersindical de Assuntos Parlamentares
- WEAVER and ROCKMAN (eds) (1993) Do institutions matter? Washington DC, Brookings

Descentralización y mercado en América Latina

Michael Penfold

Introducción

El proceso de descentralización que fue iniciado en América Latina a partir de la década de los ochenta, ha sido visto tradicionalmente como una reforma del Estado perfectamente compatible con las reformas de mercado.¹ Sin embargo, los efectos fiscales de la descentralización en algunos países latinoamericanos, en particular Argentina, Brasil y Colombia, han comenzado a generar algunas dudas sobre la perfecta compatibilidad entre estos dos procesos.² La crisis cambiaria brasileña que se inició a comienzos de 1999 fue precipitada cuando el gobernador de Minas Gerais anunció que su entidad no estaba en capacidad de cumplir con las obligaciones financieras adquiridas por concepto de deuda. En Colombia, la reciente crisis fiscal ha estado íntimamente vinculada a las restricciones financieras que genera la nueva Constitución, al obligar al gobierno central a transferir incondicionalmente un importante cúmulo de recursos a los departamentos y municipios. Esta crisis también estuvo vinculada a los niveles de deuda adquirida en los mercados de capitales por algunos gobiernos sub-nacionales y que luego tuvo que ser asumida por el gobierno central.³ En Argentina, muchos de los bancos públicos provinciales sirvieron de mecanismos blandos para financiar los recurrentes déficits fiscales de los gobiernos sub-nacionales, lo cual tuvo amplias repercusiones sobre la economía nacional.

Todos estos acontecimientos han comenzado a cuestionar la afinidad electiva entre descentralización⁴ y mercado. El propósito de este estudio es analizar, dentro del amplio contexto latinoamericano, y desde una perspectiva institucional, bajo qué condiciones el proceso de descentralización puede ocasionar problemas para el avance de las reformas económicas en el que ha estado envuelto el continente durante las últimas décadas. Este estudio parte del supuesto que la descentralización puede facilitar este proceso: hace más eficiente la provisión de bienes públicos y servicios, abre nuevos espacios para la inversión privada, disminuye las barreras de entrada al capital privado y promueve el desarrollo de las ventajas competitivas de las regiones y localidades. Finalmente, la descentralización incrementa los niveles de rendición de cuentas y aumenta la competencia electoral de un sistema democrático al permitir la elección directa de alcaldes y gobernadores. Todos estos factores son características que sin duda pueden apoyar, tanto política como económicamente, a profundizar un proceso de liberalización económica.

Sin embargo, existen situaciones -dependiendo del marco institucional escogido por cada país para adelantar su proceso de descentralización fiscal y administrativa- que pueden comenzar a generar conflictos entre ambos procesos. Estas situaciones tienden a presentarse cuando en un país determinado el marco institucional que regula el proceso de descentralización incrementa la rigidez fiscal, establece restricciones presupuestarias blandas o crea mecanismos que hacen que la transferencia de recursos avance más rápidamente que la transferencia de responsabilidades administrativas. Este estudio explora las condiciones bajo las cuales la descentralización y el mercado, paradójicamente, pueden comenzar a entrar en conflicto, poniendo en peligro la viabilidad de ambos procesos.

El presente estudio está organizado de la siguiente manera. En la Sección I se establecen las condiciones bajo las cuales la descentralización y el mercado pueden llegar a funcionar armoniosamente. La Sección II y III, respectivamente, especifican los beneficios y problemas potenciales que puede crear un proceso de descentralización fiscal y administrativa. La Sección IV busca analizar si esas condiciones que permiten el funcionamiento armonioso entre descentralización y mercado están presentes en los arreglos institucionales de un grupo selecto de países latinoamericanos. La Sección V esboza algunas conclusiones preliminares.

I. Las condiciones para el mantenimiento de la descentralización y el funcionamiento del

mercado

¿Bajo qué condiciones la descentralización fiscal y administrativa puede asegurar que este proceso no genere ineficiencias e inestabilidad económica? En América Latina, la descentralización ha sido concebida generalmente como una reforma que puede incrementar la eficiencia del gasto público al otorgarle a los estados y municipios la capacidad de determinar autónomamente la provisión de bienes públicos y servicios para sus comunidades.⁵ La descentralización también ha sido vista como un mecanismo político capaz de mejorar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos locales y regionales. No hay razón teórica para pensar lo contrario; ciertamente, la descentralización tiene la potencialidad de ser una reforma del Estado capaz de alcanzar todos estos objetivos. No obstante, esto sólo puede ocurrir cuando el arreglo institucional que regula el proceso de descentralización -tanto constitucional como legal- provee los incentivos adecuados para que los agentes públicos no adopten comportamientos irresponsables, sobre todo en el ámbito fiscal, que puedan afectar la eficiencia de este proceso.

Estas condiciones, esbozadas por Weingast (1995), son otorgadas por el marco institucional que regula el proceso de descentralización y ellas son las siguientes: (i) existe una jerarquía de gobiernos con una autonomía política y administrativa claramente determinada; (ii) los gobiernos sub-nacionales tienen autoridad para recolectar y asignar sus propios tributos dentro de cada una de sus jurisdicciones; (iii) los niveles de transferencias intergubernamentales son limitados y los gobiernos sub-nacionales enfrentan restricciones presupuestarias severas; (iv) el gobierno nacional tiene la autoridad para supervisar el funcionamiento del mercado y tiene la responsabilidad de prohibir que los gobiernos sub-nacionales impidan la movilidad de los bienes y los factores de producción entre las distintas jurisdicciones; y (v) existen protecciones institucionales que impiden que alguna de las partes (gobierno central o gobierno sub-nacional) intente violar unilateralmente las reglas anteriormente mencionadas.⁶

La primera condición determina que el marco institucional garantiza la elección directa de alcaldes y gobernadores y también establece responsabilidades administrativas claramente asignadas a las jurisdicciones correspondientes.⁷ La segunda condición determina que los gobiernos locales y regionales pueden utilizar libremente sus instrumentos tributarios para financiar gastos destinados a la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, esta posibilidad no viene sin su contrapartida: los gobiernos sub-nacionales enfrentan restricciones presupuestarias severas, lo cual quiere decir que no pueden adquirir deuda en los mercados financieros, no pueden cubrir sus déficits a través de transferencias intergubernamentales y no tienen la posibilidad de emitir dinero. Estas restricciones obligan a los gobiernos sub-nacionales a adoptar un comportamiento fiscalmente responsable. La cuarta condición impide que los gobiernos sub-nacionales restrinjan la movilidad de los bienes y los factores de producción. Esto asegura que las distintas jurisdicciones no estén en capacidad de levantar barreras arancelarias, protegiendo así la existencia de un mercado nacional, y asegura la plena competencia entre jurisdicciones sub-nacionales para atraer los distintos factores de producción. Finalmente, todo proceso de descentralización necesita de protecciones institucionales que prohíban que el gobierno central o sub-nacional pueda atentar unilateralmente en contra de las reglas establecidas. Estas instituciones, sobre todo si tienen un carácter constitucional, pueden por sí mismas ser un mecanismo eficaz para proteger el mantenimiento del proceso de descentralización.

Los beneficios, sobre todo de eficiencia en el gasto público, que podrían obtenerse a través de un proceso de descentralización, van a depender del cumplimiento de estas condiciones. En este sentido, la literatura sobre federalismo fiscal ofrece un amplio inventario sobre las bondades de la descentralización. La siguiente sección tiene como propósito resumir los beneficios potenciales que pueden acompañar a un proceso de descentralización, asumiendo que el marco institucional que regula el proceso incorpora todas las condiciones descritas anteriormente. Como veremos, la descentralización también puede empezar a generar serias ineficiencias, que podrían llegar a obstaculizar un proceso de

liberalización económica, y generar serios desequilibrios financieros y políticos, en el momento en el que una de estas condiciones deja de ser cumplida.

II. Los beneficios de la descentralización

Existe una amplia literatura sobre la importancia del federalismo fiscal que puede ser utilizada para apoyar, desde el punto de vista normativo, la transferencia de responsabilidades políticas, administrativas y fiscales a los gobiernos sub-nacionales (McKinnon y Nechyba 1998). El argumento más importante es que la descentralización, como el mercado, puede incrementar el bienestar individual suponiendo que los costos de movilidad espacial de los individuos sean relativamente bajos (Tiebout 1956). Si se asume que los individuos están perfectamente informados y no poseen restricciones para la movilización geográfica, entonces cada persona podrá escoger aquella combinación de bienes públicos ofrecidos por los distintos gobiernos sub-nacionales que más se aproxime a sus preferencias individuales.⁸ Mientras más variación exista en términos de la combinación de bienes públicos y servicios que proveen los gobiernos sub-nacionales, más y mejores posibilidades tendrán los ciudadanos para escoger aquella combinación que mejor se aproxime a sus necesidades.

La analogía entre la descentralización y el mercado también ha sido utilizada para ilustrar cómo este tipo de políticas puede incrementar la competencia entre los gobiernos regionales y locales. Algunos autores argumentan que la descentralización, especialmente en su dimensión fiscal, promueve la competencia y por lo tanto incrementa la eficiencia de los gobiernos sub-nacionales (Brennan y Buchanan 1977; Buchanan; Dye 1990). Según este argumento, en un sistema político descentralizado, los ciudadanos pueden castigar a través de las elecciones (dejar de reelegir a sus gobernantes), o mudarse a otra unidad territorial (“votar con los pies”), en caso que estén descontentos con el desempeño fiscal o político del gobierno.⁹ Estos autores argumentan que este último mecanismo, “votar con los pies”, es particularmente efectivo para obligar a los distintos gobiernos sub-nacionales a proveer de forma eficiente los servicios y los bienes públicos básicos. Desde el punto de vista de los ingresos, si un gobierno sub-nacional decide incrementar los impuestos, entonces los ciudadanos pueden mudarse a una jurisdicción (“votar con los pies”) que ofrezca menores impuestos y provea los mismos bienes y servicios públicos. Por lo tanto, la competencia generada por la descentralización obliga a los gobiernos sub-nacionales a fijar sus tasas tributarias de forma adecuada. Desde el punto de vista del gasto, si un gobierno sub-nacional deja de proveer los bienes públicos y servicios que los ciudadanos reclaman, entonces los individuos podrán emigrar hacia otra jurisdicción que logre proveerlos. De ahí que la competencia generada por la descentralización puede llegar a obligar a los gobiernos sub-nacionales, entre otros factores, a reducir costos para la provisión de servicios, estimar de forma adecuada las preferencias de los ciudadanos y evaluar la demanda de la comunidad para la provisión de sus bienes públicos.

Otras razones frecuentemente utilizadas en esta literatura para apoyar el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa, es que incrementa la rendición de cuentas y permite profundizar el proceso de democratización (Osterfeld 1989; Nohlen 1988; De la Cruz 1992). La descentralización política permite a las comunidades elegir directamente a sus gobernantes y debería abrir nuevos espacios para que los ciudadanos participen en el proceso de toma de decisiones. La descentralización política también debería mejorar la rendición de cuentas porque reduce la distancia entre los políticos y los ciudadanos que dicen representar. Incluso, el mecanismo electoral permite castigar a aquellos gobernantes que no tienen un buen desempeño fiscal y administrativo.

También se puede afirmar que la rendición de cuentas en un sistema descentralizado puede ser mejorada debido a que los ciudadanos tienen la opción de “votar con los pies”. La amenaza a la que están expuestos los gobernantes por parte de los ciudadanos de mudarse a otra comunidad que ofrezca

una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios, es mucho más creíble a nivel local y regional que a nivel nacional (Osterfeld 1989). La razón fundamental es que es mucho menos costoso “votar con los pies” a nivel sub-nacional que mudarse a otro país. La consecuencia de esta posibilidad es que la amenaza de “votar con los pies” incrementa la efectividad del voto. Un sistema descentralizado política, fiscal y administrativamente le permite a los ciudadanos utilizar mecanismos democráticos (el voto y la movilización geográfica) como instrumentos efectivos para inducir una mejor respuesta y una mayor eficiencia gubernamental (Osterfeld 1989).

Otros argumentos encontrados en la literatura sobre federalismo fiscal para apoyar el proceso de descentralización, es que el mismo incrementa el cúmulo de información disponible para los funcionarios públicos y permite promover la experimentación en la ejecución de políticas públicas (McKinnon y Nechyba 1997; Volden 1997; Peterson 1995; Dye 1990). Los gobiernos sub-nacionales están en mejor posición, debido a su cercanía a las comunidades, para recolectar información sobre las verdaderas preferencias y necesidades de sus ciudadanos. Además, la descentralización también permite que la competencia entre los distintos gobiernos sub-nacionales induzca a los funcionarios públicos a experimentar en la implementación de diversos programas públicos. Este proceso de experimentación puede inducir a que los gobiernos sub-nacionales aprendan de la experiencia de otras entidades y decidan imitar aquellos programas que han sido exitosos en la solución de los problemas de sus comunidades. Dicho de otra forma, el proceso de descentralización resuelve los problemas de incertidumbre en la implementación de políticas, fomenta la experimentación en la ejecución de programas sociales y crea innovación en materia de políticas públicas.

III. Los problemas de la descentralización

Los problemas que acompañan a la descentralización, particularmente en los países menos desarrollados, tienen que ver con los siguientes aspectos: (i) bajo ciertas condiciones -cuando el financiamiento de la descentralización es altamente dependiente de transferencias intergubernamentales o cuando se permite el endeudamiento excesivo de los gobiernos sub-nacionales-, el proceso de descentralización puede incrementar la rigidez fiscal del gobierno central, disminuir las restricciones presupuestarias y, por lo tanto, afectar la estabilidad macroeconómica; (ii) la existencia de redes clientelares puede reducir y distorsionar el proceso de rendición de cuentas; (iii) la falta de capacidad administrativa puede reducir la habilidad de los gobiernos locales y regionales de proveer bienes públicos y servicios básicos y disminuir su capacidad de recolectar impuestos; (iv) la descentralización requiere ciertas condiciones sociales, en particular el incremento de los “stocks” de capital social, para mejorar el desempeño institucional de los gobiernos.¹⁰

Estos problemas, a pesar de ser importantes, no implican la necesidad de revertir el proceso de descentralización. Por el contrario, lo que implican es la necesidad de introducir reformas y crear un adecuado diseño institucional de las relaciones intergubernamentales para impedir el surgimiento de estos problemas potenciales. Estas reformas consisten básicamente en disminuir el acceso al endeudamiento, incrementar la transferencia de instrumentos tributarios adecuados para disminuir su dependencia de las transferencias intergubernamentales y disminuir, así, la rigidez fiscal que esas transferencias pueden generar a nivel nacional.¹¹ Otra reforma importante es la introducción de cambios que mejoren la capacidad administrativa de los estados y los municipios. Estas reformas pueden consistir en programas nacionales o estatales destinados a la modernización de la administración pública, sobre todo en el terreno tributario, de los gobiernos locales y regionales. Otra reforma complementaria sería la introducción de incentivos institucionales que permitan premiar financieramente a las administraciones más eficientes. Ambas reformas estarían destinadas a crear una administración pública moderna y autónoma, que disminuiría el impacto de las redes clientelares a nivel local y regional. Finalmente, el aumento de los niveles organizativos y participativos de la sociedad civil puede permitir el aumento de los “stocks” de capital social, incrementando así el

desempeño institucional y contribuir a desmontar las redes clientelares que pudieran llegar a estructurarse alrededor del proceso de descentralización.

Algunos autores han afirmado que el proceso de descentralización en países menos desarrollados puede reducir significativamente la habilidad de los gobiernos centrales de implementar programas de ajuste fiscal (Stein 1998; Alesina et al 1997; Bahl y Linn 1994; Prud'homme 1995). Un proceso de descentralización que sea altamente dependiente de las transferencias intergubernamentales, puede crear serias rigideces fiscales que dejan al gobierno central tan sólo con políticas monetarias para estabilizar a la economía. El hecho que las economías menos desarrolladas sean menos diversificadas implica que están más expuestas a los "shocks" externos producidos por cambios en los precios relativos de los bienes, desastres naturales, guerras, recesión internacional, etc. Esto quiere decir que para los gobiernos centrales en países menos desarrollados, el control sobre los instrumentos fiscales de estabilización económica (instrumentos de endeudamiento y autoridad tributaria) es particularmente importante (Bahl y Linn 1994).

Otro problema que puede producir el proceso de descentralización en países menos desarrollados, es que la diferencia entre la capacidad de los estados y los municipios de generar recursos propios (debido a la falta de instrumentos tributarios, falta de capacidad administrativa de recolectar impuestos o una escasa base tributaria) y los costos que tienen que asumir en la administración de servicios públicos (salud, educación, etc.), puede crear desbalances fiscales verticales significativos (Stein 1998). Estos "desbalances fiscales verticales" son comúnmente resueltos a través de incrementos en los montos de las transferencias intergubernamentales realizados por el gobierno central. Una gran dependencia de las transferencias intergubernamentales incrementa la rigidez presupuestaria y, por lo tanto, reduce la habilidad del gobierno central para implementar políticas de ajuste fiscal. Esta situación también crea incentivos para que los gobiernos sub-nacionales se comporten de una forma fiscalmente poco responsable, pues los mismos intentan transferir los costos de su administración a los gobiernos centrales. Esto no ocurriría si los gobiernos estatales tuvieran capacidad tributaria, pues tendrían que internalizar los costos de su propia administración sin poder transferirlos al gobierno central.¹² En otras palabras, la descentralización exige una mezcla adecuada entre transferencias intergubernamentales (como mecanismo de compensación territorial) y la autoridad de los estados y municipios para recolectar aquellos impuestos que puedan ser administrados eficientemente por estos distintos niveles de gobierno.

Los ajustes fiscales también pueden ser muy difíciles de implementar si los gobiernos sub-nacionales tienen un acceso irrestricto y poco supervisado al endeudamiento externo e interno. Bajo estas condiciones, los gobiernos sub-nacionales enfrentan restricciones presupuestarias más laxas, pueden incrementar los gastos y pueden tratar de financiar sus déficits a través del endeudamiento, como ha ocurrido recientemente en Brasil. Esta situación puede ser aún más peligrosa, como ocurrió en Argentina, si se les permite a los gobiernos sub-nacionales ser propietarios de bancos regionales: la autonomía en materia de endeudamiento es incrementada y las restricciones presupuestarias se hacen aún más laxas. Por si fuera poco, los gobiernos centrales normalmente carecen de mecanismos institucionales que los obliguen a comprometerse previamente (*precommitment device*) a no ayudar a los gobiernos sub-nacionales en caso que se declaren en situación morosa. En otras palabras, el acceso al endeudamiento de forma poco supervisada puede producir problemas de "riesgo moral" (*moral hazard*) que pueden ser difíciles de resolver.¹³ La única manera de controlar este problema es reduciendo el acceso y aumentando la supervisión al endeudamiento por parte de los gobiernos sub-nacionales.

Otro problema que ha sido identificado en los procesos de descentralización es que los gobiernos sub-nacionales pueden tener dificultades en materia administrativa (Prud'homme 1995). La descentralización puede confrontar algunos obstáculos debido a la falta de una administración profesionalizada a nivel regional y local. Según este argumento, el proceso de descentralización puede

enfrentar serias fallas en el lado de la efectividad del gasto (Prud'homme 1995). Sin embargo, estas dificultades pueden ser superadas a través de programas nacionales destinados a mejorar la eficiencia y efectividad de las administraciones regionales y locales.

Por último, se ha dicho que la descentralización no garantiza automáticamente un mejor desempeño institucional (Putnam 1993; Stoner-Weiss 1998). La descentralización no representa una solución mágica para incrementar los niveles de respuesta gubernamental. Existen otros factores, como el capital social, que tienen un efecto importante para explicar las variaciones del desempeño institucional entre distintos gobiernos sub-nacionales (Putnam 1993). Los niveles de desempeño institucional dependen de los grados de participación cívica de los ciudadanos a nivel regional y local. Altos niveles de participación pueden incentivar a que los individuos critiquen, cooperen y obedezcan las reglas sociales establecidas democráticamente (Putnam 1993; Ostrom 1990). Gobiernos sub-nacionales caracterizados por altos niveles de participación poseen ataduras horizontales entre sus ciudadanos que permiten garantizar un mejor desempeño institucional. Esto quiere decir que un aspecto central de cualquier proceso de descentralización es promover la organización y la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, comunidades con un alto nivel de capital social están en mejor posición de proveer a sus gobiernos con información sobre sus necesidades y problemas. Estas comunidades también están en mejor posición para castigar a aquellos representantes políticos que dejan de atender sus necesidades básicas.

Todos estos problemas son obstáculos reales que enfrenta cualquier proceso de descentralización. Sin embargo, ello no significa que estos problemas sean endémicos a todo proceso de descentralización. La implicación más importante de esta discusión es que el éxito de un proceso de esta naturaleza depende del diseño institucional escogido para mitigar sus probables efectos negativos. Esta discusión señala, por ejemplo, la importancia de transferir aquellos instrumentos tributarios que puedan ser adecuadamente transferidos a los gobiernos sub-nacionales y utilizados para hacer que el proceso de descentralización, en su dimensión fiscal, dependa menos de las transferencias intergubernamentales realizadas por el gobierno central.¹⁴ Un proceso de descentralización exitoso depende, en gran parte, de generar autoridad tributaria para los estados y los municipios, reducir su dependencia de las transferencias intergubernamentales, y reducir el acceso irrestricto y poco supervisado al endeudamiento. El éxito de la descentralización también depende de la creación de programas e incentivos institucionales que apoyen el proceso de modernización de las administraciones regionales y locales, sobre todo en materia tributaria, aspecto central del proceso de descentralización fiscal.

IV. Descentralización y mercado en América Latina

La descentralización en América Latina ha sido justificada como una reforma del Estado que permitiría alcanzar todos los beneficios esperados: mayor eficiencia en el gasto público y una mejor rendición de cuentas. Sin duda, la descentralización ha permitido promover mejoras con respecto a arreglos altamente centralizados que caracterizaron a las finanzas públicas, la administración de servicios y los sistemas políticos de la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, es posible comenzar a observar algunos problemas, sobre todo en el ámbito fiscal, que pudieran poner en peligro la viabilidad de este proceso y cuyos efectos sobre la estabilidad económica no son del todo deleznable. El principal argumento de este trabajo es que la fuente de estos problemas puede llegar a provenir del marco institucional que regula la descentralización. Estos arreglos institucionales, en caso que no estén adecuadamente diseñados, pueden proveer los incentivos y las condiciones para que los agentes encargados de este proceso adopten comportamientos que perjudiquen el funcionamiento adecuado del proceso de descentralización. Un arreglo institucional que provea incentivos perversos puede afectar sensiblemente la viabilidad del proceso de descentralización y también generar distorsiones para el funcionamiento del mercado.

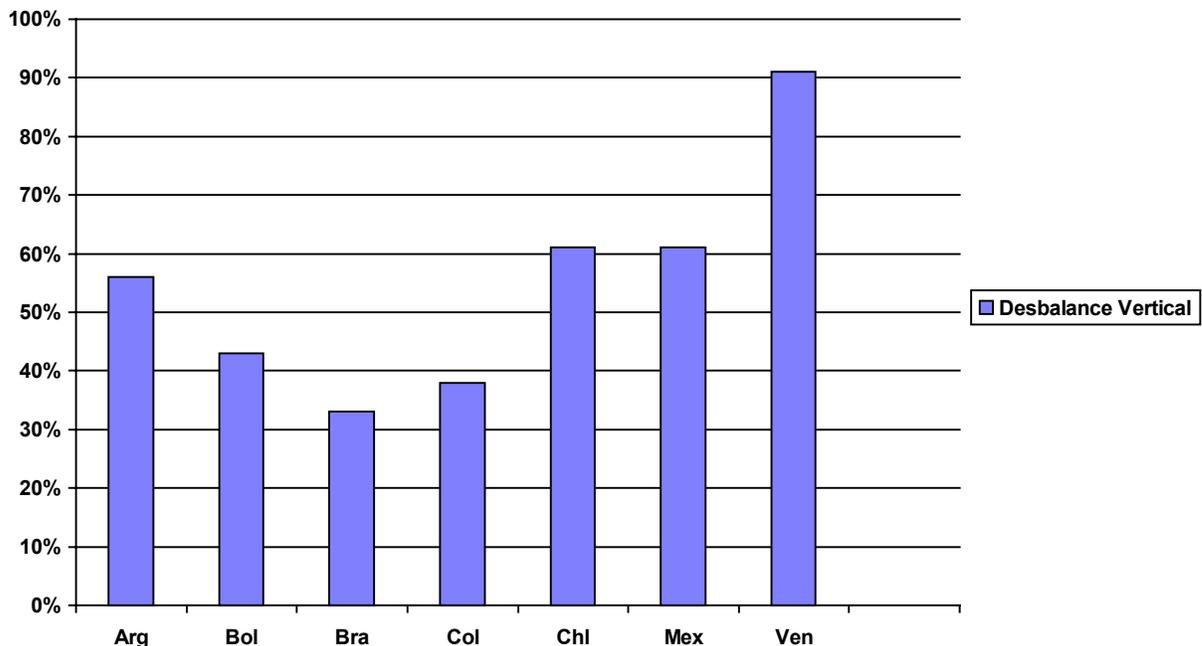
Una manera de comparar los países latinoamericanos es examinar el marco institucional que regula al proceso de descentralización y observar si cumplen con las condiciones elaboradas por Weingast (1995) y expuestas en la Sección I. Esta comparación puede establecer, aunque sea superficialmente, cuáles son las fuentes que pueden estar afectando a la descentralización en estos distintos países y si existe alguna tendencia común a todos ellos. La Figura 1 establece esta comparación inicial para un grupo de siete países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

Figura 1
Condiciones para el funcionamiento de la descentralización en América Latina

	Autonomía Política y Administrativa	Autoridad en Materia Tributaria	Restricciones Presupuestarias Duras	Desbalance Vertical Alto¹⁵	Prohibición de Establecer Barreras Arancelarias	Protección Constitucional
Argentina	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Chile	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
México	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Venezuela Pre-1999	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Venezuela Post-1999	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: BID 1998; Haggard, Garmen y Willis 1998

Figura 2
Desbalance vertical de las finanzas en América Latina 1997



Fuente: BID 1998

Los países que enfrentan mayores problemas con el proceso de descentralización son aquellos que enfrentan restricciones presupuestarias blandas y dependen de la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales. En estos casos, el marco institucional genera incentivos para que los agentes adopten políticas fiscales irresponsables y también puede producir, por la misma dependencia de las transferencias intergubernamentales, situaciones de “riesgo moral” (Stein 1998). En estos casos, los gobiernos sub-nacionales pueden intentar producir, de una forma recurrente, altos déficits fiscales, con la esperanza que el gobierno nacional salga a su rescate. En otras palabras, este marco institucional genera incentivos para que los gobiernos sub-nacionales intenten trasladar los costos del financiamiento de sus administraciones, incluso de sus déficits, al gobierno nacional. Y en el caso que todos los gobiernos sub-nacionales se comporten de esta forma, el gobierno nacional estaría bajo serias presiones fiscales, lo cual puede producir el famoso problema de la “tragedia de los comunes”, arrojando al país hacia un período de inestabilidad económica (Stein 1998).¹⁶

El único país en América Latina que presenta dentro de su marco institucional este problema dual es Argentina. El problema es dual porque las provincias y los municipios en Argentina pueden emitir deuda -tienen restricciones presupuestarias más blandas que otros países como Chile, México y Venezuela- y estas jurisdicciones simultáneamente tienen una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. Esto quiere decir que los gobiernos sub-nacionales pueden emitir deuda para cubrir sus déficits con la esperanza que, en el momento en que tengan dificultades financieras, el gobierno central salga a su rescate a través de un incremento de las transferencias. En estos casos, las restricciones presupuestarias blandas incrementan el problema de “riesgo moral” que genera la alta dependencia de las transferencias. En Argentina, este problema era aún más acentuado cuando los bancos provinciales estaban en manos de las provincias. Los gobiernos provinciales abusaban de este mecanismo financiero para cubrir sus déficits fiscales. Esta utilización de los bancos provinciales trajo como consecuencia su quiebra posterior y la necesidad de que el gobierno central saliera a su auxilio para evitar mayores daños al sistema financiero. En Argentina, este problema dual es difícil de desmontar dado que el marco institucional que regula el proceso de descentralización tiene carácter constitucional.

Los casos de Bolivia, Brasil y Colombia también violan la condición según la cual la descentralización necesita restricciones presupuestarias severas para garantizar su funcionamiento. En cada uno de estos casos, los gobiernos sub-nacionales tienen la posibilidad de acudir a los mercados de capitales, tanto nacionales como internacionales, para emitir deuda. En Brasil, esta restricción es aún más blanda considerando que los estados pueden ser dueños de bancos. En todos estos países, los gobiernos sub-nacionales han emitido deuda bajo el supuesto que el garante final es el gobierno nacional en caso de que no puedan cumplir con sus obligaciones. Tanto en el caso de Brasil como de Colombia, esto ha producido situaciones en las cuales el gobierno central ha terminado auxiliando a los gobiernos sub-nacionales debido al peso de la deuda adquirida por los gobiernos sub-nacionales. En Bolivia, esto no ha ocurrido debido a que el endeudamiento es altamente supervisado por el gobierno central y sólo puede ser utilizado para gastos de inversión. Sin embargo, en todos estos países la dependencia de las transferencias intergubernamentales es mucho menor que en Argentina, México y Venezuela. Incluso, en todos aquéllos el resto de las condiciones esbozadas por Weingast (1995) para el funcionamiento adecuado de la descentralización está presente. Esto quiere decir que Bolivia, Brasil y Colombia sólo tienen que establecer restricciones presupuestarias más severas para asegurar una perfecta compatibilidad entre descentralización y mercado.

Los casos de Venezuela y México son sumamente parecidos. Ambos países tienen una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales y los estados tienen serias limitaciones para utilizar los mecanismos tributarios. Tanto en México como en Venezuela, el aspecto más importante de reforma para poder seguir avanzando de forma adecuada en su proceso de descentralización, tiene que ver con el aumento de su autonomía tributaria y una reducción de la dependencia de las transferencias.¹⁷ De cumplirse estas reformas, tanto México como Venezuela estarían generando condiciones favorables para la convivencia armoniosa entre descentralización y mercado. Finalmente, Chile y Bolivia tienen débiles mecanismos constitucionales para proteger el proceso de descentralización y también mantienen una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. De hecho, en Chile la descentralización ha sido más limitada que en otros países ya que el proceso se ha centrado más a nivel local que regional. En Chile, los distintos gobiernos regionales son entidades del gobierno central, pues el mismo nombra sus autoridades. La Constitución no establece una autonomía política, administrativa y fiscal claramente definida para este nivel de gobierno.

V. Conclusiones

El principal argumento de este estudio es que el marco institucional que regula el proceso de descentralización, si logra estar bien diseñado, puede ser el mecanismo necesario para promover una afinidad electiva entre descentralización y mercado. En el momento en que este marco comienza a trastocar algunas de las condiciones mencionadas, el conflicto entre ambos procesos puede incrementarse. En los casos latinoamericanos, estos problemas suelen estar vinculados a los ámbitos fiscales de la descentralización. En algunos países, estas deficiencias tienen que ver con el hecho que el marco institucional no establece restricciones presupuestarias severas y crea una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. Otro problema tiene que ver con la falta de autoridad tributaria de los gobiernos sub-nacionales, lo cual obliga a que el proceso de descentralización dependa casi exclusivamente del sistema de transferencias intergubernamentales. En ninguno de los países analizados, con la excepción de los casos de Bolivia y Chile, el problema de la descentralización tiene que ver con la falta de protecciones constitucionales que le permitan al gobierno central unilateralmente revertir el proceso. Por el contrario, los procesos de descentralización están políticamente bien blindados en contra de esta posibilidad. En este sentido, las mayores dificultades que enfrenta la descentralización en América Latina se encuentran en la dimensión fiscal. La descentralización va a permitir profundizar las reformas de mercado en la medida en que el marco

institucional genere los incentivos fiscales adecuados. Esto puede ocurrir si en países como Argentina, Brasil y Colombia se logran introducir reformas que incrementen las restricciones presupuestarias que confrontan los gobiernos sub-nacionales para adquirir deuda, y si en lugares como México y Venezuela se le otorga mayor autonomía tributaria a los estados y municipios. Si el marco institucional que regula este proceso se modifica para generar los incentivos adecuados, entonces la descentralización puede convertirse en un mecanismo capaz, no sólo de profundizar la democracia, sino también de profundizar las reformas económicas.

Notas

¹ Adam Przeworski ha definido la reforma del Estado de la siguiente manera: “El objetivo de la reforma del Estado es crear instituciones que le permita al Estado hacer lo que debe hacer y al mismo tiempo le impida hacer lo que no debe hacer”. Przeworski divide la reforma del Estado en tres tipos diferentes: a) Reformas dirigidas a regular la relación entre el gobierno y el sector privado; b) Reformas dirigidas a modificar la relación entre los políticos y los burócratas; y c) Reformas dirigidas a modificar la relación entre los ciudadanos y los políticos. La descentralización pertenece a este último tipo de reforma del Estado. Ver Adam Przeworski, “On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective”, Paper delivered at the Seminar on State Reform in Latin America and the Caribbean, Brasilia (May 1996), pp. 1-7. Las reformas de mercado son entendidas como aquellas políticas económicas cuyo objetivo es liberalizar el sistema de precios, promover la apertura comercial y estimular el desarrollo de un mercado competitivo. Ver John Williamson, ed., *The Political Economy of Policy Reform* (Washington: Institute for International Economics 1993) y Stephen Haggard y Robert Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton: Princeton University Press 1992).

² Para una comprensión global de estos tres casos, ver los siguientes trabajos: Eduardo Weisner: *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal* (Bogotá: Presidencia de la República 1992); Eduardo Weisner: *La Descentralización, El Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación 1995); Sebastián M. Saiegh y Mariano Tommasi: “An Incomplete Contracts Approach to Fiscal Federalism: A Theoretical Assessment with Applications to the Argentine Case”, Paper delivered at the American Political Science Association, Atlanta, Septiembre, 1999; Eduardo J Gómez: “The Origins of Brazil’s Macroeconomic Crisis: State Debt, Careerism and Delayed Economic Reform”, Paper delivered at the American Political Science Association, Atlanta, Septiembre, 1999.

³ En este estudio se entiende por gobiernos sub-nacionales aquellas entidades administrativas, sean en Estados federales o unitarios, que están ubicadas por debajo del gobierno central, por ejemplo, estados, departamentos, distritos, municipios, etc.

⁴ El concepto de descentralización es definido como la transferencia de responsabilidades administrativas, fiscales y políticas a los gobiernos sub-nacionales. En este estudio el concepto de descentralización engloba las tres dimensiones (política, fiscal y administrativa) y está restringido a la transferencia de poderes decisionales, en estas diferentes áreas, a los gobiernos sub-nacionales, sean estados, departamentos, municipios o distritos. En este sentido, el concepto de descentralización se diferencia del concepto de desconcentración administrativa. Ver Dennis Rondinelli, James Mculloch y Ronald Johnson, “Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework”, *Development and Change*, Vol. 20 (1989); Dennis Rondinelli, John Nellis y Shabbir Cheema: “Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experiences”, *World Bank Staff Working Papers*, No. 581 (1984); John Cohen y Stephen Peterson, “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization”, Harvard Institute for International Development, Discussion Paper No. 555 (1996); Ronald McKinnon y Thomas Nechyba, “Competition in Federal Systems: The Role of

Political and Financial Constraints” en John Ferejohn y Barry Weingast, *The New Federalism: Can the States be Trusted?* (Stanford: Hoover Institution Press 1997); y Remy Prud’homme, “On the Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10 (1995).

⁵ Para un análisis comparado de la descentralización en América Latina, ver Stephen Haggard, Christopher Garman y Elizabeth Willis: “The Politics of Decentralization in Latin America”, LARR, Vol 34, No.1, 1999; y Fernando Rojas: “La Descentralización Fiscal en América Latina. Análisis Comparado” in De la Cruz, Rafael: *El Costo de la Descentralización en Venezuela* (Caracas: Nueva Sociedad 1994).

⁶ Ver Barry Weingast: “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, 1995.

⁷ Para una revisión de la literatura sobre las reglas para determinar una eficiente división de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de gobierno, ver Ronald McKinnon y Thomas Nechyba: “Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints” en John Ferejohn y Barry Weingast, eds.: *The New Federalism: Can the States be Trusted?* (Stanford: Hoover Institution Press 1997). La versión clásica del tema sigue siendo Richard Musgrave: *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy* (New York: McGraw Hill 1959).

⁸ Para analizar amplias críticas teóricas a este argumento, ver Paul Seabright: “Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model”, *European Economic Review*, 40, 1996; Samuel Beer: “A Political Scientist’s View of Fiscal Federalism” en Oates William, ed.: *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich 1976); William Oates: “An Economist’s Perspective on Fiscal Federalism” en William Oates. ed.: *Fiscal Federalism* (op. cit.); Oates, William and Schwab, Robert: “Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?”, *Journal of Public Economics*, 35, 1988.

⁹ Para el caso latinoamericano, no conozco estudios que analicen el impacto de la descentralización sobre la movilidad poblacional.

¹⁰ El “stock” de capital social se refiere al número de asociaciones civiles que ha acumulado una comunidad en el tiempo que permiten aumentar el grado de participación ciudadana en la toma de decisiones de un sistema político. Ver Robert Putnam: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press 1993).

¹¹ Es claro que no todos los tributos pueden ser transferibles a los gobiernos sub-nacionales. En el caso de los impuestos, existe consenso que aquellos tributos con una base móvil en todo el territorio y los que tienen un fuerte potencial redistributivo deben ser nacionales; los de movilidad limitada, regionales; y los de base fija, locales. Para una discusión detallada sobre los tributos que pueden ser transferidos a los gobiernos sub-nacionales, ver Ronald McKinnon y Thomas Nechyba, “Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints” en John Ferejohn y Barry Weingast, *The New Federalism: Can the States be Trusted?* (Stanford: Hoover Institution Press 1997).

¹² A esto habría que agregarle, obviamente, un Fondo de Compensación Territorial para igualar y asegurar que los recursos sean transferidos a aquellos gobiernos sub-nacionales con escasas posibilidades de recolección de tributos.

¹³ El “precommitment device” o mecanismo de compromiso previo, es un mecanismo a través del cual el agente resuelve problemas de inconsistencia temporal de preferencias o debilidad de voluntad. Ver Jon Elster: *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press 1989). El problema de riesgo moral se refiere a aquellas situaciones en las cuales el agente no puede observar ni verificar las acciones de otro agente con el cual va a entablar un contrato. Ver Gary Miller: *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy* (Cambridge: Cambridge University Press 1992). Para una aplicación de este problema a la descentralización, ver Ernesto Stein: “Fiscal Decentralisation and

Government Size in Latin America” en Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann, eds.: *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America* (Washington: Inter-American Development Bank 1998).

¹⁴ Ver Ronald McKinnon y Thomas Nechyba, “Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints” en John Ferejohn and Barry Weingast, *The New Federalism: Can the States be Trusted?* (Stanford: Hoover Institution Press 1997)

¹⁵ Un “desbalance vertical alto” es aquel mayor de 50%, es decir que más de 50% de los recursos son obtenidos por la vía de las transferencias intergubernamentales. Esta información toma en cuenta el promedio del “desbalance” de los gobiernos regionales y locales.

¹⁶ La “tragedia de los comunes” se presenta cuando los agentes intentan simultáneamente maximizar los beneficios del consumo de un bien común no renovable, en este caso un fondo de transferencias intergubernamentales, e intentan transferir los costos de su mantenimiento a los otros agentes. Esta situación provoca que actores actuando racionalmente dilapiden un bien común no renovable. Ver Elinor Ostrom: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Princeton: Princeton University Press 1990).

¹⁷ En Venezuela se ha comenzado a avanzar significativamente al abrirse la posibilidad, debido a un cambio constitucional, de transferir tributos como el impuesto a la gasolina y el impuesto general a las ventas a los estados. Esta transferencia estaría contemplada para el año 2002.

Bibliografía

- BAHL, Roy y SHAYAM: “Public Expenditure Decentralization in Developing Countries”, Government Policy, 4, 1986.
- BAHL, Roy y JOHANNES Linn: “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries”, The Journal of Federalism, 24, Winter, 1994.
- BEER, Samuel: “A Political Scientist’s View of Fiscal Federalism” en Oates William: Fiscal Federalism (New York: Harcourt Brace Jovanovich 1976).
- BUCHANAN, James: “Individual Choice in Voting and the Market”, Journal of Political Economy, 4, 1954.
- _____ : “Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform”, Publius: The Journal of Federalism, 25, Spring, 1995.
- BUCHANAN, James y Geoffrey BRENNAN: The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution (New York: Cambridge University Press 1980).
- _____ : “Towards a Tax Constitution for Leviathan”, Journal of Public Economics, 8, 1977.
- CHUBB, John: “The Political Economy of Federalism”, American Political Science Review, Vol. 79, 1985.
- COHEN, John y Stephen PETERSON: “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization”, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Discussion Paper No. 555, 1996.
- DE LA CRUZ, Rafael (Coord): Descentralización en Perspectiva (Caracas: Ediciones IESA 1998).
- _____ : “Finanzas Públicas y Descentralización: La Teoría Inacabada del Federalismo Fiscal, en R. de la Cruz y Armando Barrios (eds.): Federalismo Fiscal (Caracas: Nueva Sociedad 1994).
- DYE, Thomas: American Federalism: Competition Among Governments (Massachussets: Lexington Books 1990).
- ELSTER, Jon: Nuts and Bolts for the Social Sciences (Cambridge: Cambridge University Press 1989).

- GÓMEZ, Eduardo: "The Origins of Brazil's Macroeconomic Crisis: State Debt, Careerism and Delayed Economic Reform", Paper delivered at the American Political Science Association, Atlanta, 1999.
- HAGGARD, Stephen y Robert KAUFMAN, eds.: The Politics of Economic Adjustment (Princeton: Princeton University Press 1992).
- HAGGARD, Stephen; Christopher GARMAN y Elizabeth WILLIS: "The Politics of Decentralization in Latin America", LARR, Vol 34, No.1, 1999.
- INMAN, Robert: "Markets, Government and the New Political Economy", en Alan J. Auerbach y Martin Feldstein, eds.: Handbook of Public Economics (Amsterdam: North-Holland 1987).
- Interamerican Development Bank: Latin America After a Decade of Reforms (Washington D.C.: IDB 1997).
- MCKINNON, Ronald y Thomas NECHYBA: "Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints" en Ferejohn, John y Weingast, Barry, eds.: The New Federalism: Can the States be Trusted? (Stanford: Hoover Institution Press 1997).
- MILLER, Gary: Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy (Cambridge: Cambridge University Press 1992).
- MUSGRAVE, Richard: The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy (New York: McGraw Hill 1959).
- NOHLEN, Dieter: Reforma Política y Consolidación Democrática: Europa y América Latina (Caracas: Nueva Sociedad 1988).
- OATES, William: "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism" en Oates William: Fiscal Federalism (New York: Harcourt Brace Jovanovich 1976).
- OATES, William y Robert SCHWAB, Robert: "Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?", Journal of Public Economics, 35, 1988.
- OSTERFELD, David: "Radical Federalism: Responsiveness, Conflict, and Efficiency" en Geoffrey Brennan y Loren Lomasky: Politics and Process: New Essays in Democratic Thought (New York: Cambridge University Press 1989).
- OSTROM, Elinor: Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Princeton: Princeton University Press 1990).
- PETERSON, Paul: The Price of Federalism (Washington D.C.: The Brookings Institution 1995).
- PESTIEU, Pierre: "The Optimality Limits of the Tiebout Model" en Oates, William: Fiscal Federalism (New York: Harcourt Brace Jovanovich 1976).
- PRZEWORSKI, Adam: "On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective", Paper delivered at the Seminar on State Reform in Latin America and the Caribbean, Brasilia (May 1996).
- PRUD'HOMME, Remy: "On the Dangers of Decentralization", The World Bank Research Observer, 10, 1995.
- PUTNAM, Robert: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (Princeton: Princeton University Press 1993).
- ROJAS, Fernando: "La Descentralización Fiscal en América Latina. Análisis Comparado" en De la Cruz, Rafael: El Costo de la Descentralización en Venezuela (Caracas: Nueva Sociedad 1994).
- RONDINELLI, Dennis; John NELLIS y Shabbir CHEEMA: "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience", World Bank, World Bank Staff Working Papers No. 581, 1984.
- SAIEGH, Sebastián y Mariano TOMMASI: "An Incomplete Contracts Approach to Fiscal Federalism: A Theoretical Assessment with Applications to the Argentine Case", Paper delivered at the American Political Science Association, Atlanta, 1999

- SEABRIGHT, Paul: "Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model", European Economic Review, 40, 1996.
- SOUZA, Celina: Constitutional Engineering in Brazil (New York: St. Martin's Press 1997).
- STEIN, Ernesto: "Fiscal Decentralisation and Government Size in Latin America" en Kiichiro Fukasaku y Ricardo Hausmann, eds.: Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America (Washington: Inter-American Development Bank 1998).
- STONER-WEISS, Kathryn: Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance (Princeton: Princeton University Press 1997).
- TANZI, Vito: "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., 1995.
- TIEBOUT, Charles: "A Pure Theory of Local Government Expenditure", Journal of Political Economy, 422, October, 1956.
- VOLDEN, Craig: "Entrusting the States with Welfare Reform" in Ferejohn, John and Weingast, Barry, eds.: The New Federalism: Can the States be Trusted? (Stanford: Hoover Institution Press 1997).
- WASYLENKO, Michael: "Fiscal Decentralization and Economic Development", Public Budgeting and Finance, 7, 1987.
- WEINGAST, Barry: "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development", Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 11, 1995.
- WEISNER, Eduardo: Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal (Bogotá: Presidencia de la República 1992).
- _____ : La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación 1995).
- WILLIAMSON, John, ed., The Political Economy of Policy Reform (Washington: Institute for International Economics 1993)

La modernización de los servicios públicos por redes: el reto de combinar eficiencia económica y solidaridad social *

María Elena Corrales

La década de los noventa ha sido particularmente dinámica para los servicios públicos por redes. Buena parte de los mitos que sostuvieron su desarrollo a lo largo del presente siglo, han sido cuestionados, destruidos o sustituidos. Específicamente nos referimos a la condición de monopolio natural y de explotación integrada que caracterizó a estas industrias y a la creencia en el Estado-operador como única vía para garantizar el bienestar colectivo y, en particular, la universalidad de los servicios. En este dinámico proceso de transformación que se está llevando a cabo, se han construido nuevos paradigmas: el mercado como único mecanismo de asignación óptima de los recursos; la desintervención pública y subsecuente privatización, como garantes de la eficiencia operativa y económica de las empresas, y el Estado regulador como instrumento para superar las fallas que acompañan los mercados de servicios por redes.

En la construcción de la nueva institucionalidad que acompaña esta transformación, algunas de las fuerzas que impulsaron el anterior modelo de prestación de los servicios públicos por redes han sido poco reconocidas, en especial las relacionadas con el objetivo de lograr la universalidad de los servicios. En efecto, durante el presente siglo, este objetivo orientó de manera sustantiva las decisiones y acciones de buena parte de los gobiernos en esta materia, dando cuenta de un valor social que reconocía méritos en la ampliación de la cobertura y que privilegió el acceso por encima del equilibrio económico financiero de las empresas operadoras. Buena parte de la construcción del Estado Moderno se centró en la premisa generalizada del compromiso por lograr la universalidad de los servicios como garante de la cohesión social y promotora del desarrollo económico.

Los proponentes del modelo de mercado se han orientado a elevar la eficiencia de la gestión y el servicio. A pesar de los avances logrados en ese terreno, cada vez se hace más evidente la necesidad de incluir el tema de la equidad y el acceso universal dentro de las tareas pendientes. En el presente documento nos proponemos analizar el actual proceso de modernización de los servicios públicos por redes desde esta perspectiva, evaluando sus efectos sobre las prácticas de solidaridad que hasta hace poco más de una década eran consideradas como fundamentales. Examinaremos la posibilidad de implantar modelos de intervención y regulación que promuevan simultáneamente la eficiencia en la industria y la equidad frente a los usuarios. Tales modelos parecerían más adecuados para contextos de exclusión social como los que se presentan en los países latinoamericanos.

Una institucionalidad transitoria para saltar del caos al orden

Durante la última década, se ha venido adelantando en América Latina un proceso de transformación profunda en las modalidades de prestación de los servicios públicos por redes: telecomunicaciones, electricidad, agua potable y más recientemente, del gas. Tal proceso ha sido uno de los elementos centrales de la modernización general de la economía y ha tenido un lugar protagónico dentro de las reformas económicas impulsadas desde los organismos multilaterales de financiamiento. La modernización de estos servicios busca introducir, o a veces, restablecer, la dinámica del mercado en las relaciones sectoriales, incorporar la iniciativa privada en la operación y gestión de las empresas bajo criterios mercantiles de eficiencia y rediseñar las actuaciones públicas en dichos servicios.

Los principios orientadores de la transformación han sido extraídos de la experiencia de países desarrollados, especialmente de la experiencia inglesa durante la década de los ochenta, cuyas

(*) Versión corregida del trabajo presentado ante el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, dentro del foro organizado por el Instituto Internacional de Barcelona, celebrado en México, del 19 al 22 de octubre de 1999.

condiciones de prestación de los servicios presentaban desde antes, altos estándares en términos de la gestión, calidad y cobertura de las redes. Adicionalmente, en los países desarrollados, el proceso de modernización se inserta dentro de un aparato estatal eficiente, con sistemas institucionales fuertes y de un elevado nivel técnico. La transformación de los servicios públicos por redes en esas condiciones, representa esencialmente un cambio en el modelo de gestión, creando condiciones para la incorporación del mercado como agente de modernización económica, tecnológica y organizativa y rediseñando los mecanismos de regulación que ya conforman una práctica pública, conocida y eficiente.

En contraste, los procesos de modernización en América Latina constituyen un vasto y profundo cambio cultural que involucra aspectos tan diversos como la reestructuración técnica y organizativa del servicio, el desarrollo de los mercados, el diseño de novedosos y eficientes sistemas de subsidios, la creación de un nuevo marco legal, la eliminación de algunas organizaciones públicas y la creación de nuevas instancias de toma de decisiones, la redistribución de los centros de poder, la reducción y reentrenamiento del personal e, incluso, profundos cambios en la valoración cultural y social de los servicios. Esta lista de actividades, sin llegar a ser exhaustiva, da una idea de la complejidad de los procesos planteados así como de la multiplicidad de objetivos y actores que pueden intervenir en cualquiera de ellos.

Es por ello que en muchos países, para alguno o todos de estos servicios, la transformación supone realizar un salto del caos al orden en medio de serias deficiencias institucionales y económicas. Hasta ahora, la mayor parte del esfuerzo teórico en apoyo a este tipo de proceso, se ha enfocado hacia el diseño de la imagen objetivo, en especial lo relativo a la definición del nuevo marco regulatorio e institucional y la implantación de un régimen económico que asegure la asignación óptima de recursos. Poca atención se ha prestado a la naturaleza específica del proceso de transición en un contexto estructuralmente diferente como lo es el latinoamericano. La idea de que sea necesaria una institucionalidad transitoria para cubrir la brecha entre ese modelo ideal y las condiciones de partida, parece haber sido ignorada tanto en los estudios teóricos como en las propuestas concretas de transformación.

Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la transición de un modelo a otro es lenta y compleja. Es posible que algunos de los cambios planteados en el régimen de propiedad o en el marco legal se puedan adelantar rápidamente, mientras que los cambios asociados a las conductas o a los procesos de desarrollo institucional presenten serios rezagos. Tales desarmonías, propias de los procesos de transición en contextos distorsionados, podrían reducir las ventajas del modelo de modernización propuesto e, incluso, impedir el logro de los objetivos planteados.

No se trata de negar la necesidad y urgencia de transformar los arreglos institucionales hasta ahora vigentes para la prestación de los servicios públicos por redes, sino más bien de comprender los retos que tal modernización plantea para las sociedades menos desarrolladas económicamente; de valorar los nuevos roles del Estado, no por distintos menos importantes; de apreciar las limitaciones existentes para la participación de los privados, no por existentes menos necesaria; y en particular, de diseñar nuevas prácticas de solidaridad social que, sin poner en riesgo la coherencia del modelo que se busca implantar, permitan el acceso a dichos servicios por parte de toda la población.

Reconocer las fuerzas del cambio: tecnología y nuevos patrones de demanda

A partir de 1975, comienzan a evidenciarse dificultades en el crecimiento industrial de los países desarrollados y a cuestionarse la viabilidad del hasta entonces exitoso "Estado de Bienestar" de las economías democráticas avanzadas. Este cuestionamiento incluyó, entre otros, el de la competencia del Estado para lograr una eficiente asignación de los recursos en las diversas actividades económicas y dio lugar al redescubrimiento del mercado como agente de asignación de los mismos. En el campo específico de los servicios públicos por redes, el cuestionamiento más comúnmente elaborado se ha

referido a la ineficiencia que acompaña la participación del Estado, tanto en su papel de prestador directo de los servicios como de regulador de la acción de los privados, dando lugar a un proceso generalizado y creciente de revisión de los modelos de gestión y de las prácticas de intervención de los Estados.

Las fuerzas que impulsan esta transformación son diversas; sin embargo, destacaremos dos que a nuestro juicio son las que están sosteniendo de manera definitiva dichos procesos. Ellas son, la dinámica de innovación tecnológica de las propias industrias de servicio público y las exigencias de los clientes tanto en términos de calidad como de nuevos productos o tipos de servicios. A estos elementos intrínsecos al proceso de modernización que se adelanta, se le han unido fuerzas exógenas pero muy poderosas, que se relacionan con la imposibilidad de los Estados de continuar financiando el anterior modelo de gestión de los servicios.

La primera fuerza que impulsa la transformación, referida a la dinámica de innovación tecnológica de las propias industrias de servicios públicos por redes, genera la necesidad de liberar los modelos de gestión con el fin de permitir la incorporación de nuevas tecnologías e induce transformaciones importantes en la estructura de dichas industrias. Los procesos de reconversión tecnológica a los que están sometidas las industrias de telecomunicaciones, electricidad y agua potable son de muy distinta intensidad; sin embargo, ninguna de ellas escapa a la incorporación masiva de nuevas tecnologías y a la aplicación de nuevos criterios de eficiencia y organización. En todos los casos, los cambios tecnológicos que se están produciendo juegan a favor de la desmonopolización. Las posibilidades reales de lograrla varían de un servicio al otro; son enormes en el caso de los servicios de telecomunicaciones, existen en algunas fases de la industria eléctrica y del gas, y son incipientes en la de los servicios de agua potable y saneamiento. Sin embargo, en todas, la búsqueda de mecanismos que induzcan la competencia real o simulada repercute sobre las funciones del Estado.

En relación con el aumento en las exigencias de la demanda, no se trata solamente de una exigencia derivada de la necesidad de la industria nacional de competir con éxito en un mercado globalizado, para lo cual se necesitan servicios de alta calidad al menor costo posible. Más importante aún en relación con el tema que estamos tratando, es el efecto sobre los patrones de consumo locales producido por la globalización de las comunicaciones, lo cual permite a prácticamente cualquier habitante de una población pobre latinoamericana, conocer y desear patrones de vida y modelos de consumo propios de economías más desarrolladas. Dentro de estos modelos, el acceso ilimitado a los servicios por redes sostiene la vida doméstica e, incluso, servicios tan sofisticados como la comunicación electrónica y el acceso a redes, pasan a formar parte de la vida cotidiana. En tales circunstancias, el concepto de necesidades básicas se va transformando en función de las expectativas de la población, alterándose el complejo equilibrio que sostiene la cohesión social. Se trata ahora no sólo de disponer de los servicios esenciales, principalmente electricidad y agua potable, sino también que tal disposición no sea azarosa, y que la gama de productos disponibles se amplíe y modernice en función de los adelantos tecnológicos.

Adicionalmente, la incorporación de la informática a la tecnología de la actividad comercial permite para todos los servicios, respuestas más rápidas y una mejor identificación de los clientes, sus necesidades y demandas, facilitando programas de acceso focalizado en poblaciones seleccionadas.

De las promesas incumplidas a los compromisos realistas

Lo que sustentó la intervención directa del Estado en la prestación de los servicios públicos por redes fue la alta valoración social que se les asignaba, como base para el desarrollo económico y como sustento de la igualdad de oportunidades. Un número importante de las empresas o instituciones que se instalaron para su prestación fueron y aún siguen siendo de naturaleza pública. En muchos países, y de manera determinante en Europa y América Latina, gestión y financiamiento público permitieron la construcción de las redes de agua potable, electricidad y teléfonos, la ampliación de la cobertura y la

inclusión de toda o buena parte de la sociedad dentro de patrones modernos de vida. Intervención, monopolización y subsidios fueron estrategias ampliamente utilizadas.

En muchos casos, la fijación de los precios y tarifas se realizó persiguiendo objetivos distintos a los estrictamente económicos. Dentro de dichos objetivos se incluyeron desde consideraciones de tipo social (subsidio al consumo de las poblaciones de bajos ingresos con el fin de expandir la cobertura y alcanzar la universalidad de los servicios), de política industrial (subsidios a determinadas industrias con fines de desarrollo regional o sectorial) o de índole política en forma de privilegios otorgados a grupos o sectores específicos.

Sin entrar a evaluar los logros de estas políticas, sobre lo que sí parece existir consenso es que el manejo discrecional y poco racional de los precios que las caracterizaba, si bien produjo un avance en los niveles de cobertura, trajo consecuencias negativas dentro de las cuales podemos citar el deterioro creciente de las industrias de servicio público, laxitud de los organismos o empresas operadoras, uso irracional y poco eficiente de los servicios y un bajo nivel de acumulación e innovación tecnológica en las empresas. Todos estos elementos comprometen el logro de los objetivos de eficiencia que orienta actualmente la actividad económica.

El nuevo modelo de gestión para los servicios públicos por redes deberá superar estos obstáculos y construirse sobre un esquema de incentivos que promueva una mayor eficiencia, tanto en la explotación como en el uso del servicio y una mejor asignación de los recursos. Ello implica, de manera particular, la revisión de la política tradicional de "servicios públicos", separando las decisiones sobre el financiamiento de dichos servicios de las de funcionamiento u operación de los mismos. Es decir, sin negar la existencia de bienes meritorios que requieren de la intervención financiera del Estado para garantizar el acceso a toda la población, es necesario buscar modelos de gestión más eficientes, promover espacios para la incorporación de la innovación tecnológica, elevar la calidad y gama de productos ofertados e implantar mecanismos de inclusión social que no pongan en peligro los anteriores objetivos.

La "receta básica" de la modernización

Los arreglos institucionales tradicionales, basados en la intervención directa del Estado, están siendo sustituidos por otros donde se combinan gestión privada de las redes con regulación pública de los servicios. Dentro de este orden de ideas, la transformación ha incluido como elementos centrales los siguientes aspectos:

- . el rediseño estructural de la industria con el fin de reducir el espacio de los monopolios naturales e incentivar la competencia;
- . la reforma de los marcos regulatorios y organizativos del sector con el fin de permitir e impulsar la modernización de los modelos de gestión de los servicios, reduciendo el riesgo y aumentando el espacio para la participación de los privados;
- . la privatización de las empresas como vía para incorporar nuevas y mejores fuentes de financiamiento y recursos gerenciales más eficientes;
- . modificación del régimen económico de los servicios incorporando la competencia real o *subrogada* como mecanismo privilegiado para la asignación de recursos.

La transformación de los modelos anteriores presenta especificidades y velocidades distintas para cada uno de los servicios; sin embargo, en términos generales, la estrategia para impulsar el establecimiento de las nuevas reglas de juego ha sido la de propiciar una menor y más especializada participación de los poderes públicos y una mayor y más eficiente actuación del sector privado. Dentro de estas líneas generales existe una diversidad de opciones, tanto en relación con la estrategia específica a seguir en el proceso de modernización del servicio como al arreglo institucional que finalmente surja de dicho proceso de modernización.

Diseñar el proceso reconociendo el contexto de partida

La implantación del nuevo modelo de gestión de los servicios públicos por redes implica una redefinición de los roles del Estado y de la iniciativa privada en el proceso de prestación de los mismos. En tal sentido, el proceso que se adelanta involucra principalmente dos tipos de acciones. La primera se refiere a la privatización, entendida como la transferencia al sector privado de ámbitos de acción y explotación económica reservados hasta ahora a los gobiernos. En segundo lugar y como complemento a la primera, se ha operado un vasto proceso de revisión y transformación del marco regulatorio para la prestación de los servicios. Este proceso, identificado como de desregulación, implica no sólo reducir el ámbito de la acción del Estado sino, sobre todo, desarrollarlo y focalizarlo (reregulación) en aquellas áreas en las cuales por razones técnicas o económicas se mantengan situaciones de monopolio o imperfecciones de mercado.

Como hemos señalado, la transformación presenta especificidades y velocidades distintas para cada uno de los servicios y en cada país. Ha sido más amplia y profunda en los servicios con mayor innovación tecnológica, como es el caso de las telecomunicaciones, y se encuentra aún en un estado incipiente en el sector agua potable y saneamiento, en el cual la innovación es menor y la complejidad de las externalidades asociadas al servicio, superior.

Otro elemento que determina la velocidad y profundidad del cambio se refiere al capital institucional desarrollado por cada país, el cual estaría relacionado con el nivel de desarrollo alcanzado durante el modelo de gestión anterior, e incorpora tanto el nivel de calidad de los servicios alcanzado, como los comportamientos y conductas formales e informales de los agentes relacionados con su prestación: el Estado, las operadoras y los usuarios. Ello comprende el acervo organizativo y tecnológico desarrollado en las operadoras, sean públicas o privadas; la calidad y solidez de las reglas económicas que orientan la explotación del servicio, incluyendo la cultura de pago desarrollada en los usuarios y la propensión a un uso racional del servicio; la madurez y profundidad de los mercados existentes; la eficiencia y transparencia alcanzada en la función reguladora del Estado y, por último, los valores sociales vigentes en relación con el servicio y con la intervención de privados en su prestación.

En el caso específico de los países con menor desarrollo institucional, es este un elemento que distorsiona el proceso modernizador. Los déficits institucionales presentes en otras áreas de la vida económica y social, particularmente en materia de justicia, administración de la gestión pública y una baja capacidad y cultura de pago de buena parte de la población, le confieren especial complejidad a la implantación del nuevo modelo.

Los retos con los cuales se enfrenta la industria de los servicios por redes en América Latina son numerosos y de vieja data; lo que ha variado en el tiempo son las prioridades que se le confieren y las soluciones disponibles. Dentro del espectro de tales retos, queremos singularizar dos que revisten especial significación en la necesaria construcción de un nuevo modelo de solidaridad social que responda a las pautas de eficiencia económica que orienta el proceso de modernización. Ellos son:

- . la importancia de transformar la función pública, superando el intervencionismo como única modalidad de garantizar el bienestar colectivo;
- . la necesidad de definir los niveles mínimos del servicio que serán socialmente garantizados, independientemente de la capacidad de pago de los usuarios, con el fin de atenuar las consecuencias negativas de la exclusión.

El desafío de repensar la universalidad de los servicios

Los servicios públicos esenciales son servicios que satisfacen necesidades básicas de la sociedad, entendidas como aquellas cuyo costo de exclusión de los que no tienen acceso al servicio es muy alto en términos de las desventajas sociales que conlleva. La provisión de tales servicios sostiene la cohesión social y determina de manera fundamental el nivel de calidad de vida de la población. Si aceptamos esta definición, es indudable que los servicios públicos por redes constituyen servicios

públicos esenciales, y podemos asegurar que los niveles de pobreza y la precariedad en su suministro están íntimamente asociados.

Las diferencias de valoración social son notorias entre los diferentes servicios por redes y entre países. En efecto, los servicios de agua potable y saneamiento se encuentran en el centro del equilibrio social; dichos servicios no tienen sustitutos y su ausencia afecta de manera determinante la salud individual y pública. Por su parte, el suministro de energía eléctrica y de las telecomunicaciones, constituyen la base de sustentación de la sociedad moderna y su disponibilidad marca la pauta entre el ayer y el mañana. En contraposición, las redes de gas están sujetas a una menor presión social, dada la amplia posibilidad de sustitución que presenta este energético.

Por su parte, en los países desarrollados, el abastecimiento universal de los servicios por redes ya ha sido en gran medida resuelto, y la discusión central sobre la universalidad se plantea específicamente en el caso de las telecomunicaciones y, especialmente, de los nuevos productos asociados con su desarrollo. En contraste con esta situación, en la gran mayoría de los países pobres continúa siendo un problema incluso el abastecimiento y la calidad del agua de consumo humano; igualmente el acceso continuo y confiable al servicio eléctrico, y mucho más aún, a las telecomunicaciones. En estas circunstancias, las demandas sociales, políticas y financieras de y sobre las industrias de redes son distintas, y ello, en consecuencia, afectará también el curso que tomará el proceso modernizador.

Durante buena parte del presente siglo, la participación del Estado en la prestación de servicios públicos por redes ha sido una constante. En buena medida, también el rol de proveedor de servicios públicos impactó el tipo de Estado que construimos. Sobre todo en Europa y América Latina, la provisión universal de servicios públicos fue vista como un *Deus ex machina* que permitiría superar los grandes problemas de exclusión social y propiciar el desarrollo de las fuerzas productivas.

La época que estamos concluyendo se saldó, para la América Latina, con logros importantes en el ámbito social que, sin embargo, no alcanzaron a cubrir las expectativas originales de la sociedad. En materia de servicios por redes el objetivo ha sido el de lograr su universalidad. En nombre de este objetivo se construyó la institucionalidad asociada a la industria, dentro de la cual jugaron un rol importante la empresa pública y los subsidios generalizados. Los logros, aunque importantes, están lejos de las metas.

La reducción de la capacidad de financiamiento de las inversiones públicas y el fracaso con el que se ha saldado la búsqueda de la universalidad de los servicios, nos llevan a reflexionar sobre sus posibilidades reales de implantación. Las preguntas son muchas y no tienen respuesta fácil: ¿Cuáles son los niveles mínimos del servicio que la sociedad se compromete a poner a la disposición de todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad de pago? ¿Cómo se financiará este mínimo del servicio? ¿Existe en todos los países y regiones la capacidad social para financiar la universalidad del servicio domiciliario?, o por el contrario, en aquellos casos donde dicha capacidad no exista ¿no sería más responsable limitar la calidad del servicio socialmente asegurado? ¿Cómo reorientar la organización comunitaria y espacial con el fin de abaratar el acceso a los servicios?

Responder honesta y responsablemente tales interrogantes es una tarea prioritaria. A partir de allí se podrá definir el resto de las estrategias sectoriales, desde la naturaleza multimodal de los servicios, pasando por la política de inversiones, tarifas y subsidios, hasta los modos de incorporación del sector privado y la redefinición de los roles del Estado. Replantearse los nuevos estándares de solidaridad social requerirá de un enorme esfuerzo político y de innovación tecnológica. No se trata de que todos los ciudadanos tengan acceso al mismo tipo y calidad de los servicios sino más bien de definir diversos estándares que, correlacionando adecuadamente las variables calidad-precio, permitan el acceso de toda la población a los niveles mínimos socialmente establecidos. Enfrentar la redefinición de la utopía de la universalidad no será fácil, pero siempre será más responsable que continuar con un mito que deja sin respuesta a los más necesitados.

Construir una forma eficaz de interacción mercado-Estado

En la presencia de mercados imperfectos, la regulación económica se entiende como la acción ejercida por el Estado dentro de una economía de mercado con el fin de preservar el interés colectivo. La función de regulación económica, por lo tanto, se considera en dichos mercados imperfectos como un sustituto del control social que, en condiciones ideales, ejerce la competencia en mercados abiertos. El éxito del proceso de modernización que se adelanta en los servicios por redes pasa por la definición de un acertado marco regulatorio y por el desarrollo de las capacidades que le sean propias.

La construcción de capacidades reguladoras eficientes es un ejercicio a varios niveles, complejo y continuo que no creemos se agotará fácilmente. Dónde se traza la línea divisoria entre intervencionismo y regulación es todavía un tema altamente polémico e ideológico, que incluye desde los que encuentran muy pocas razones para la intervención del Estado y confían en la eficiencia de cualquier mercado para atender el interés colectivo y regularse de manera autónoma, hasta los propulsores de un alto intervencionismo en nombre del bienestar social. Puesto que ni el mercado perfecto ni la regulación perfecta han sido aún alcanzados, ni siquiera definidos de manera irrefutable, de lo que se trata es de contrarrestar el mercado imperfecto con una regulación también imperfecta pero imprescindible, precisando, restringiendo y contabilizando tanto los costos como los beneficios de la regulación en un proceso de continua adaptación y de aprendizaje colectivo.

La opción de gestión privada y regulación pública de los servicios presenta ventajas sobre la de intervención directa en la prestación. No sólo permite incorporar más y mejores recursos técnicos, gerenciales y financieros sino también especializar la función de gobierno. Una efectiva regulación requiere que se identifiquen las fuentes precisas de las fallas que presenta el mercado del servicio en cuestión y que se diseñe una regulación específica para corregirlas. A medida que las fallas son menores o que sea posible introducir la competencia parcial o total en el sector, las necesidades de regular también serán menores, de distinta naturaleza y más focalizadas. Este ha sido el caso de las industrias de telecomunicaciones y parcialmente de la industria eléctrica.

En tal sentido, con el fin de superar o contrarrestar las fallas que presenta el mercado de los servicios por redes y de garantizar el éxito del proceso en el mediano plazo, la función pública se debe orientar de acuerdo con cuatro objetivos específicos:

- . Garantizar a los usuarios el suministro de un buen servicio al costo más eficiente posible.
- . Garantizar a los inversionistas que sus intereses legítimos de recibir una retribución adecuada por sus esfuerzos van a ser respetados a largo plazo.
- . Dimensionar y limitar la participación de los poderes públicos, garantizando estabilidad e igualdad de condiciones para todos los agentes.
- . Implantar instrumentos que garanticen el acceso a niveles mínimos, previamente establecidos para cada uno de los servicios, con el fin de asegurar la cohesión social.

El énfasis que se le otorgue a uno u otro de estos elementos va a depender de los objetivos de las políticas públicas que la sociedad se plantee, tanto a nivel macro como sectorial.

De las recetas ideales a estructuras institucionales diseñadas para sociedades concretas

La transformación del rol del Estado, no sólo a escala central sino también a nivel de los gobiernos locales, es una condición insoslayable para avanzar en el proceso de reformas planteado. Proponer que del Estado-operador debemos pasar al Estado-regulador no resuelve el problema ni siquiera lo plantea en su apropiada dimensión. Lograr la modernización necesaria en los términos planteados, requiere de un proceso profundo de transformación de la institucionalidad asociada al servicio, durante el cual el Estado continuará aún jugando múltiples roles en materia de servicios por redes.

Durante el proceso de transformación, el nuevo rol del Estado deberá incorporar de manera

sustantiva la promoción y orientación adecuada del proceso de modernización, el impulso de mejores niveles de calidad y cobertura de los servicios, la implantación de novedosos mecanismos de subsidios, y el desarrollo de nuevas conductas reguladoras en ambientes jurídicos institucionalmente débiles, en un contexto operativo altamente heterogéneo en donde coexistirán empresas privadas con organizaciones públicas atrasadas tecnológicamente y con funcionarios mal pagados, desmotivados y, en general, escasamente capacitados para las nuevas funciones. Dicha transformación no puede ser vista de manera aislada y estrictamente circunscrita a las prácticas directamente asociadas a la prestación de los servicios, sino que deberá responder a un cambio profundo a nivel de toda la sociedad, en el cual se redefine de manera integral el rol de lo público y se replantean principios comúnmente aceptados de solidaridad entre agentes sociales.

Dos realidades de este proceso deben ser reconocidas y apreciadas si queremos evaluar la profunda transformación de la que estamos hablando. La primera es que el proceso de transformación es complejo e incluye variables de naturaleza financiera, económica y técnica, pero sobre todo de naturaleza política y social. La segunda es que tal proceso tomará tiempo y con ello queremos decir períodos que en ningún caso serán inferiores a los diez años.

De lo que se trata, en este caso, es de diseñar los instrumentos para la regulación del proceso de transformación más que para la regulación de una realidad futura e inalcanzada de estabilidad del servicio. Ello implica definir una regulación de procesos más que de empresas u operadores. El reto que plantea la transformación del Estado en los términos planteados es enorme, pero también son potentes los mecanismos de los cuales se dispone para lograrlo. Reconocemos que no existen respuestas simples ni únicas. Lo que sí es evidente es que obviarlas no resolverá el problema y, por el contrario, atentará contra la eficiencia y sustentabilidad del proceso a mediano plazo.

Un modelo que tienda al doble logro de la eficiencia económica y la equidad social

La redefinición del rol del Estado en los términos planteados implica la búsqueda de una función pública que simultáneamente persiga objetivos de eficiencia económica y equidad social, respetando los principios fundamentales sobre los cuales descansa el esfuerzo de modernización. De la experiencia hasta ahora disponible, pueden ser extraídas algunas lecciones que orienten esta búsqueda y las cuales agruparemos en tres categorías: las asociadas al proceso de reestructuración y privatización de la industria, las relativas a los instrumentos de regulación económica y las referentes a nuevos mecanismos de subsidios y solidaridad social.

Las asociadas a la necesaria **reestructuración y privatización de la industria** se orientan a lograr que la regulación sea la estrictamente necesaria, pero, también, que todos los mercados puedan obtener los beneficios del proceso modernizador; ello implica:

- . Separar adecuadamente las actividades que se ejercen bajo régimen de monopolio de aquellas que, por razones tecnológicas, puedan ser abiertas a la competencia y eliminar los monopolios existentes en estas últimas con el fin de reducir la presión sobre la función reguladora.
- . Estructurar horizontalmente la industria y los mercados de forma tal que se maximicen las posibilidades de atender los mercados menos rentables.
- . Diseñar y ejecutar procesos de privatización que maximicen el beneficio colectivo de largo plazo, incluso en detrimento de ingresos fiscales de corto plazo.

Por su parte, los instrumentos de **regulación económica** deben ser desarrollados bajo criterios de simplicidad y transparencia con el fin de permitir avanzar paulatinamente en el difícil proceso de adaptación de modelos teóricos a realidades diversas. Particular atención se deberá prestar a:

- . Diseñar modelos de fijación de precios que relacionen adecuadamente la calidad de los servicios prestados con las tarifas, a objeto de seleccionar la relación calidad-precio que mejor se ajuste a las capacidades de pago de la población.
- . Sectorizar el mercado y promover diferentes categorías de productos o servicios que permitan el

acceso de los menos favorecidos económicamente en rangos de calidad menos exigentes.

. Asegurar que las inversiones pautadas y para las cuales se ha diseñado el nivel de tarifas, sean efectivamente realizadas con el fin de remunerar oportunamente el esfuerzo realizado por los inversionistas e identificar y sancionar comportamientos oportunistas.

. Abrir el proceso de discusión y selección de la calidad de los servicios, fijación de precios y tarifas e instrumentos regulatorios a la participación de todos los agentes y especialmente de los clientes, con el fin de asegurar consenso social en esta materia y garantizar la corrección y modernización de los instrumentos.

Por último, en relación con los **esquemas de subsidios**, es necesario redefinir su importancia, aceptarlos como mecanismos necesarios para garantizar la cohesión social haciéndolos cada vez más eficientes y transparentes y, sobre todo, adaptarlos a las verdaderas posibilidades administrativas del Estado. En particular, nos referimos a los llamados *subsidios directos y focalizados*, los cuales parecen haberse convertido en los únicos aceptables dentro del modelo de modernización propuesto.

En efecto, sin dejar de reconocer las bondades de este tipo de subsidio, es importante tomar en cuenta por lo menos dos dificultades para su implantación: el enorme esfuerzo administrativo que lleva asociado y la fragilidad para la industria de depender de fondos públicos en períodos de déficit fiscal. Ello implica que la creación de subsidios directos y focalizados requiere de un período de preparación, el cual puede ser complejo, sobre todo en gobiernos con baja capacidad de administración de recursos y con déficits presupuestarios. En tales casos será necesario aceptar y diseñar subsidios cruzados entre consumidores o entre regiones, que no pongan en peligro el éxito del esfuerzo modernizador.

Los criterios que deben prevalecer en el diseño de tales esquemas de subsidios son: la neutralidad respecto a la competencia y a la estructura de la industria, la transparencia en relación con el origen y la aplicación de los fondos, la eficiencia, con el objeto de que la población subsidiada sea efectivamente la que lo necesita y que los niveles de consumo sean los socialmente establecidos, y la sustentabilidad de la industria en el largo plazo, asegurando que los subsidios no afecten su equilibrio económico-financiero.

Las diversas experiencias que actualmente se están realizando a nivel internacional, la discusión que se está dando en el seno de la Unión Europea y particularmente los ensayos que se realizan en América Latina, constituyen un importante laboratorio de combinación de experiencias externas con las realidades de cada país. La respuesta sobre el mejor modelo de Estado no será única, pero en cualquier caso deberá apoyarse sobre la realidad y el reconocimiento de las limitaciones propias de cada sociedad.

Bibliografía

CLAUDE H. Concurrence et services publics dans l'Union européenne. PUF, Paris, 1997

COING, H. De los subsidios. Mimeo. Caracas, 1999.

Commission Européenne. Les services d'intérêt général en Europe, Bruselas, 1996

CORRALES, María Elena. El reto del agua. Cambios institucionales en los servicios públicos por redes. Editorial GALAC. Caracas, 1998.

FLUX. Cahiers Scientifiques Internationaux Réseaux et Territoires. Demain les services urbains: efficacité, justice, régulation. Francia, 1998.

GALAL A., Jones L., TANDON P. y VOGELSANG I. Welfare consequences of selling public enterprises. An empirical analysis. Oxford University Press. IBRD. Washington, 1994

NOAM ELI M. Beyond liberalization III. Reforming universal service. Telecommunications Policy 18 (9), 1994.

NOWOTNY, K., SMITH, D. y TREBING, H. Public Utility Regulation. Kluwer Academic Publisher, 1989.

Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público *

Nora Gorrochategui

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto develar algunos factores que se presentan en las organizaciones públicas como generadores potenciales de corrupción y delinear una herramienta de carácter preventivo, que comprometa el involucramiento de quienes desarrollan su actividad en el sector público. Para ello, se parte de las "lecciones aprendidas", realizando un breve análisis del proceso de reformas operadas en el sector público, con especial énfasis en lo ocurrido en los últimos quince años. La intencionalidad es mostrar el paralelismo entre algunas estrategias utilizadas bajo el nombre de reforma del Estado y las que hoy se proponen en materia de lucha contra la corrupción. Se supone la existencia de "zonas grises" con características específicas que varían según cada organización, configuradas a partir de las incongruencias, indefiniciones, vacíos o redundancias normativas, procedimentales u otras propias de los comportamientos de sus miembros, que generan un potencial de corrupción. A partir de allí, se efectúa un análisis que intenta avanzar en el establecimiento de lo que podría denominarse la estructura de oportunidades que favorece la aparición de situaciones de corrupción en las organizaciones públicas, focalizando la atención en los factores denominados privilegiados, intersectoriales, y los derivados del funcionamiento de algunas variables organizacionales. En el marco de las medidas preventivas propuestas por la Convención Interamericana contra la Corrupción, se bosqueja una propuesta de diagnóstico y cambio organizacional, con la activa participación de quienes son funcionarios públicos.

1. Corrupción: nuevo desafío de la reforma del aparato público

La reforma del aparato estatal es uno de los indicadores de la forma en que cada sociedad intenta dar respuesta a los problemas que debe enfrentar en cada circunstancia histórica. Por ello, es un proceso de transformación permanente, en el cual van variando los temas centrales que se pretenden modificar y los agentes de cambio; una vez que se logra el objetivo deseado se generan nuevas situaciones que obligan a operar nuevos cambios.

En América Latina, durante la década del veinte se inician los procesos de cambio en el aparato estatal con la creación de organismos focalizados de la administración, tales como la Contaduría General y los Tribunales de Cuentas. Desde la segunda guerra mundial hasta fines de la década del setenta, los cambios que se operan sobre la administración pública se denominan "reforma administrativa". Durante ese período, se consideraba la reforma como un proceso tecnocrático y exogenerado, a partir de la influencia de los organismos internacionales. De la evaluación de los obstáculos identificados en los procesos operados se modificó la conceptualización de la reforma. Se pasó a considerarla como un proceso eminentemente político, hecho éste que facilitaría la instrumentación de las propuestas técnicas, y endogenerado, impulsado desde las propias administraciones nacionales. Al promediar la década del setenta, se observa el paulatino reemplazo de especialistas extranjeros, por otros nacionales, para que actúen como agentes de cambio en las distintas administraciones públicas. Sin embargo, esta situación no va acompañada de una similar capacidad de generación de medidas y técnicas locales, dado que continúan siendo provistas desde el contexto internacional.

En la década del ochenta, los cambios en las administraciones públicas pasan a denominarse "reforma del Estado" y surgen asociados a los procesos de democratización iniciados en el continente. Los especialistas señalan, como factores decisivos de las profundas transformaciones del aparato estatal operadas durante esa década, el incremento del papel histórico del Estado, la creciente intervención del Estado en cuestiones reservadas al sector privado y la incapacidad organizacional para resolver

(*) Versión corregida del documento presentado al 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.

problemas políticos, financieros y humanos. Así, la expresión reforma del Estado se asocia principalmente a medidas como la privatización y la descentralización. La privatización transfiere del sector público al privado el suministro de bienes y servicios y la producción de servicios de apoyo dentro del aparato del Estado. La descentralización implica una delimitación dentro de los niveles jurisdiccionales del aparato estatal, transfiriendo competencias de los niveles jurisdiccionales superiores a los inferiores. El hecho es que estas dos medidas se han convertido en la columna vertebral de las reformas estructurales ya que señalan nuevos límites de la acción al interior del propio aparato estatal y de este con respecto al sector privado.

A fin de la década del noventa se presentan nuevas situaciones problemáticas que se manifiestan en la demanda de transparencia y gobernabilidad, con especial énfasis en la administración de los recursos y la probidad de quienes tienen la responsabilidad de conducir las organizaciones públicas.

Cabe señalar que se puede observar un paralelismo significativo en el tratamiento del material especializado sobre reforma y corrupción, tanto en la consideración de medidas de gobierno como en la importancia del cambio y algunas estrategias para abordarlo. Por ello, podríamos pensar en la corrupción como el desafío que enfrenta el aparato público en la próxima década.

Privatización, descentralización y reforma impositiva, medidas instrumentadas en el marco de la reforma estructural del Estado, son consideradas por parte del material especializado sobre corrupción, como las medidas cuya instrumentación se recomienda utilizar cuando la voluntad política de luchar contra la corrupción es débil (Olson, 1998:36). Esta etapa, principalmente en lo relativo a privatización y descentralización, ya se ha cumplimentado, con lo cual se estaría en condiciones de avanzar sobre otro tipo de medidas en la lucha contra la corrupción.

Los especialistas en reforma del Estado destacan el carácter permanente del cambio, visualizándolo como una estrategia de supervivencia organizacional del aparato público, llegando en algún caso a formular el "principio de las reorganizaciones permanentes" y, avanzando otros, la preeminencia de las propiedades de crisis y confusión sobre las de estabilidad y orden. Existe cierto grado de acuerdo en señalar a las condiciones de crisis como un prerequisite para operar transformaciones de fondo en las organizaciones de gran tamaño y complejidad, como son las que componen la administración pública de cualquier país.

Los especialistas en corrupción analizan el cambio como catalizador de situaciones de corrupción a través de algunas dimensiones tales como: la discontinuidad de los procesos institucionales, la velocidad del cambio y las desigualdades del ritmo de cambio entre distintas partes del sistema social. Los cambios operados en los regímenes políticos, las condiciones de hiperinflación y las transformaciones en las estructuras administrativas de asignación de servicios y recursos, han generado "zonas grises" en las organizaciones que propician los comportamientos corruptos, manejándose en el límite entre la normatividad y la anomia, entre lo legal y lo ilegal, entre lo legítimo y lo ilegítimo.¹

Las estrategias utilizadas para operar las reformas del Estado y las sugeridas para combatir la corrupción presentan grandes similitudes. Entre las planteadas para el cambio administrativo se señalan: 1) una persona o grupo, ajeno a las organizaciones, con poder suficiente para demandar el cambio, 2) alteraciones drásticas del medio ambiente, 3) establecimiento de alguna nueva estructura o sistema capaz de ofrecer beneficios contingentes, 4) presiones externas, corolario de cambios en los entornos organizacionales, 5) impulso a nivel personal o grupal, producto de la automotivación.

En lo relativo a las estrategias para combatir la corrupción se mencionan distintos planos: 1) grupal, con poder para instalar el tema y encontrar "líderes", 2) institucional, a través de cambios tendientes a crear "islas de integridad", 3) social, a través del fortalecimiento de las libertades civiles y la protección de los medios de comunicación y, 4) internacional, mediante la presión de los inversores externos y las ONG's (Olson, 1998: 39).

Estas similitudes hacen pensar que el tratamiento de la corrupción es el desafío de los próximos años en materia de reforma del Estado. El "buen gobierno" implica la reconceptualización del ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa (UNDP, 1997:v).

El cuadro N° 1 pretende esquematizar las etapas de transformación del aparato del Estado. La primera etapa de reforma administrativa fue superada por la de reforma del Estado. El comienzo del 2000 presenta la corrupción como un problema que surge a la luz de las profundas transformaciones operadas entre el Estado y la sociedad, en la que conviven formas institucionales de un modelo de Estado antiguo, con otro nuevo, aún no definido. El proceso de globalización, con la internacionalización de los negocios y las transformaciones profundas en las comunicaciones, hace prever una fuerte influencia de los actores internacionales, con modificaciones importantes de las relaciones entre el aparato estatal y los distintos sectores de actividad y, como consecuencia de esos nuevos relacionamientos, la adecuación del aparato estatal en su conjunto. Por lo tanto, una tarea de tal envergadura implicará la redefinición del contenido de los temas centrales del relacionamiento entre los distintos sectores, a partir de un sinceramiento de las relaciones y una ampliación de la participación de los sectores involucrados.

**Cuadro N° 1: Etapas de los cambios en el aparato del Estado
(América Latina – Siglo XX)**

Etapa	Período	Medidas	Actores Internacionales	Actores Locales
Reforma Administrativa	20' – 30'	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de organismos especializados 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta influencia • Expertos internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Administraciones públicas
	50' – 70'	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso tecnocrático • Modificación estructuras • Planificación • Organización y métodos 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia media • Disminuyendo progresivamente el papel de consultores externos 	<ul style="list-style-type: none"> • Administraciones públicas
Reforma del Estado	80'	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones estructurales • Intentos de profesionalización de la carrera administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia menor que en etapas anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema político • Administraciones públicas
	90'	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización • Descentralización 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta influencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema político • Sector económico
Sinceramiento	00'	<ul style="list-style-type: none"> • Sinceramiento de las relaciones del Estado con los otros sectores 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta influencia • Globalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Actores políticos • Sector gubernamental • Sector social

2. Estructura de oportunidades

Las estrategias para combatir la corrupción ya se han comenzado a instrumentar. El fenómeno que se pretende atacar tiene múltiples manifestaciones en los distintos sectores de actividad; la combinación de cursos de acción y la multiplicidad de actores involucrados parece ser el camino más prometedor para el logro del objetivo. Así, la creación de un marco normativo como el compromiso contraído por los países con la firma de la Convención Interamericana contra la Corrupción, ha sido un paso en la manifestación de la voluntad política para comprometerse en el tema. La creación de instituciones como las Oficinas de Ética y la preparación de los Códigos de Ética pueden ser disparadores desde la acción gubernamental en la lucha contra la corrupción. Las opciones para luchar contra ella se encuadran en dos tipos de medidas: 1) el refuerzo del control y 2) el desarrollo del marco preventivo. Entre las primeras se puede encuadrar la acción de los organismos de control, en sus más diversas formas, y las metodologías que se puedan aportar en cuanto a la ponderación de la acción del gobierno. Entre las segundas, la capacitación de los funcionarios y el diseño de sistemas para la declaración de sus ingresos por parte de los funcionarios son ejemplo de ellas.

Uno de los caminos que es necesario explorar es la acción desde la propia estructura del Estado. Cada país tiene una especificidad propia que es necesario analizar a fin de poder encontrar los intersticios legales, procedimentales o de otro tipo, por los cuales se filtran los comportamientos corruptos. En el plano estrictamente organizacional, es posible considerar a las organizaciones públicas como unidades de análisis a fin de identificar las "zonas grises", que son las partes más proclives para

que se registren situaciones de corrupción.

Una "zona gris" se constituye a partir de las incongruencias, indefiniciones, vacíos o redundancias normativas y procedimentales y/o en la conducta de los miembros de la organización. Las "zonas grises" se caracterizan por su vulnerabilidad a la presencia de comportamientos corruptos.

Una vía para identificar y analizar las "zonas grises" de cada organización es la estructura de oportunidades propia de cada organización. Si se pueden develar las condiciones generales y específicas que favorecen la aparición de la corrupción en las organizaciones públicas se estará en mejor posición para encarar medidas a fin de controlar la corrupción de dichas organizaciones.

En este punto no se parte de cero. Los numerosos estudios realizados hasta el momento suministran información que puede ser utilizada desde esta perspectiva de análisis. Con base en ella es posible avanzar, desde un punto de vista teórico, en la enunciación de algunos factores que pueden ser incluidos en la estructura de oportunidades de la corrupción que se presenta en las organizaciones públicas. A los fines del presente trabajo, se identifican tres grupos de factores de distinto nivel de análisis que se adecuan al propósito explicitado. Ellos son: los factores privilegiados, los factores implícitos de la intersección intersectorial del Estado y los factores organizacionales.

3. Factores privilegiados para la corrupción

La ecuación de Klitgaard (1992:98) sobre corrupción en sí misma contiene "los ingredientes básicos de la corrupción", que pueden servir de guía para determinar el potencial de corrupción de una organización: $\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Arbitrio} - \text{Responsabilidad}$.

En esta oportunidad se analizará fundamentalmente el aspecto del arbitrio. La responsabilidad no es un tema menor, pero corresponde más al plano de las personas que al plano organizacional, que es el que se pretende abordar.

El arbitrio está asociado a la facultad de tomar una decisión con respecto a otra, y el monopolio, a la circunstancia de que dicha facultad recae en una o pocas personas, temas ambos vinculados a la delegación de autoridad dentro de una organización. Cuando la facultad de decidir está gobernada no por las razones del bien público, al que está obligado el funcionario, sino por el logro de beneficios personales, la decisión se convierte en caprichosa, registrándose una situación de corrupción.

El arbitrio, el monopolio, la discrecionalidad están asociadas al secreto. El acceso a la información puede tener distintos grados. En general, se supone que deben ser públicos los lineamientos generales de acción, y en algunas oportunidades se hacen públicos los resultados de la acción de gobierno, generalmente los exitosos. El proceso de toma de decisión pública, en especial en la rama ejecutiva, generalmente se mantiene oculto, tanto a quien es destinatario final de dicha decisión como a la sociedad en general.

Existen algunas actividades donde por su propia naturaleza, fundamentadas en el poder de "otorgamiento" que tiene el Estado con respecto a los particulares, el factor secreto se convierte en crítico, por su potencial de corrupción. Las actividades que requieren más discrecionalidad, en los distintos ámbitos institucionales, son: otorgamiento de licencias y permisos (construcción, zonificación), implementación de controles de precios y de comercio exterior, adquisiciones y licitaciones públicas, bloqueo de nuevas firmas e inversiones para entrar a los mercados y otorgamiento de poder monopólico, aduanas, impuestos, policía, inmigración, provisión de servicios donde el Estado es proveedor del monopolio, otorgamiento de préstamos blandos, subsidios y excepciones impositivas (Pope, 1999:114; Sánchez de Lozada, 1999:94).

La pregunta es ¿cómo es posible que se presente tanta discrecionalidad en las organizaciones públicas? Las respuestas pueden ser de distinta naturaleza. Desde el punto de vista estrictamente administrativo, se podría pensar en distintas alternativas: 1) se presentan desequilibrios en el diseño institucional del sistema de control, tanto a nivel de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como al interior de la rama ejecutiva; 2) las tecnologías vinculadas al sistema de información interno de las organizaciones para la toma de decisiones no están suficientemente desarrolladas y 3) no se tienen en

cuenta metodologías de elaboración de políticas públicas, que privilegien la transparencia del proceso decisorio público. Desde el punto de vista político, las todavía recientes democracias adolecen de algunas características que potencian otras condiciones que facilitan la discrecionalidad. Entre ellas, se pueden mencionar: 1) la debilidad de la oposición política para ejercer un verdadero control sobre la acción de gobierno, 2) la falta de voluntad manifiesta de los partidos gobernantes y de oposición para lograr acuerdos mínimos respecto a la forma de gestionar el ejercicio del poder, 3) la debilidad del funcionamiento del sistema democrático, que no logra hacer ejecutable el principio de "publicidad de los actos de gobierno".

La reacción de la sociedad se evidencia a través de la creación de la conciencia por el derecho a la información y por el papel de los medios de comunicación masivos. Los grupos más movilizadas comienzan a reclamar por la libertad de información, por la cual los ciudadanos tengan derecho al acceso a los documentos oficiales sin tener que probar un interés especial y la carga de tener que justificar las faltas no divulgadas de la administración del gobierno. Los medios de comunicación ocupan el vacío dejado por los gobiernos al declinar la obligación de hacer públicos los actos de gobierno. Sin embargo, los medios masivos denuncian hechos de desviación, no informando sobre el proceso decisorio, o si lo hacen es de manera parcial, planteando esta posición como una conquista por la transparencia.

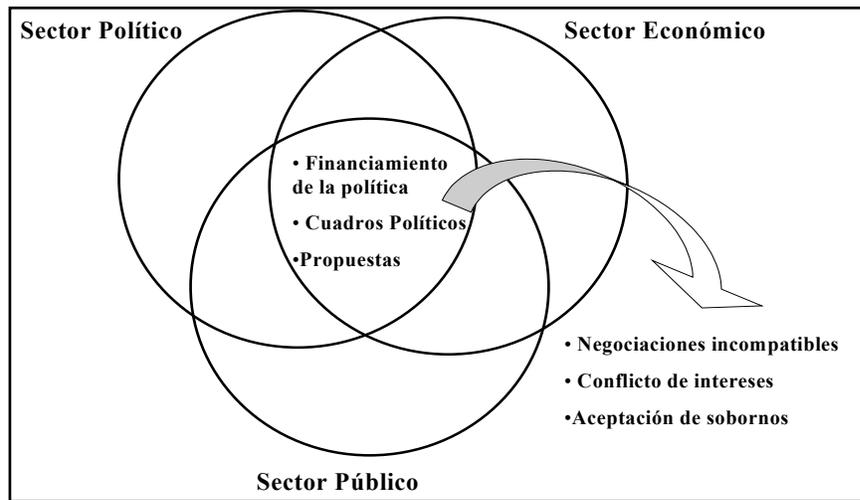
4. Factores intersectoriales

Cuanto más complejos son los problemas más se tiende a simplificar, no encontrándose el fenómeno de la corrupción ajeno a esta situación. La corrupción se ha instalado como tema de la agenda pública. Se enumeran situaciones que son calificadas como corruptas, algunas de las cuales también son delitos, pero no se tiene claridad conceptual acerca del problema sin resolución que subyace en la manifestación de corrupción.

El ámbito de interés en este caso es el sector público. No cabe duda que algunas modalidades de comportamientos corruptos son propios de los funcionarios públicos, pero existen problemas sin resolución que se generan en la intersección entre sectores, que también son fuente de corrupción. A los efectos del presente análisis se identifican tres sectores: público, político y económico.

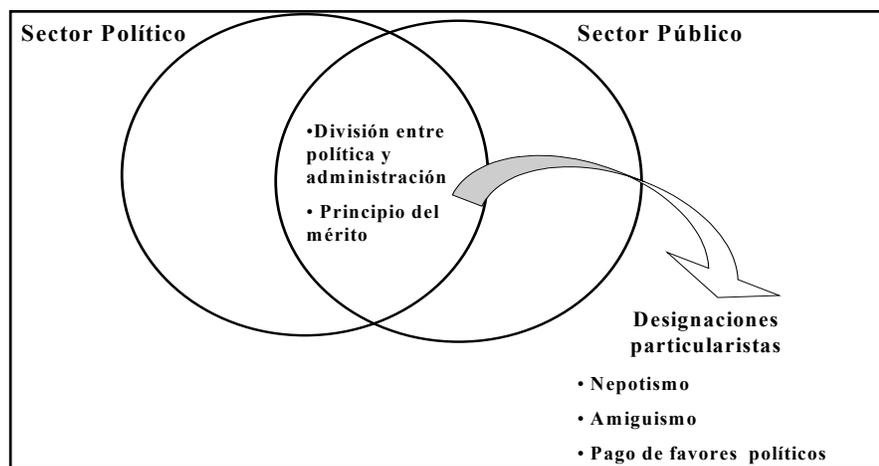
En la intersección entre el sector político, el sector económico y el sector público (figura 1), subyace el debate, no resuelto, sobre el financiamiento de la actividad política. Las manifestaciones de comportamientos calificados como corruptos están relacionadas con problemas más amplios acerca de cómo garantizan su estrategia de supervivencia quienes se dedican a la actividad política, mientras ejercen el rol de oposición o cuando abandonan los cargos públicos. La sensación de inestabilidad y de transitoriedad genera condiciones favorables a la obtención de algún beneficio personal en detrimento de la actividad que pretenden desarrollar. Otros subtemas que requieren debate están vinculados con la formación de los cuadros políticos, la realización de estudios para la elaboración de propuestas y el ejercicio del control gubernamental. El financiamiento de las campañas políticas consolida compromisos previos contraídos antes del acceso al poder por quienes serán funcionarios públicos. Dichos compromisos generan condiciones que pueden inducir a algunos comportamientos calificados como corruptos, tales como: negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, conflicto de intereses y aceptación de sobornos.

**Figura 1: Factores intersectoriales
Sector político, económico y público**



En la intersección entre el sector político y el sector público (figura 2) subyace el debate acerca de la división, deseada o no, entre política y administración. Las manifestaciones son las designaciones particularistas, que incluyen formas de nepotismo, amiguismo y pago de favores políticos. Las designaciones particularistas se pueden definir como la modalidad por la que un funcionario público realiza la concesión de empleos o contratos públicos, en detrimento de los criterios universales de designación de personas, en función de alguna característica particular irrelevante para el cargo. Este tema resulta particularmente importante por dos razones: una coyuntural y otra histórica. La primera consiste en que el principio del mérito es una de las banderas que actualmente están siendo utilizadas por los candidatos durante las campañas presidenciales, presentándolo como una forma de combatir la corrupción, aunque es expresado en términos enunciativos y no programáticos. La segunda se refiere a que en el pasado reciente se han instrumentado distintas medidas de acción concreta en sucesivos procesos de reforma que no han resultado exitosos, debido a las resistencias provenientes del sector político y de la propia burocracia.

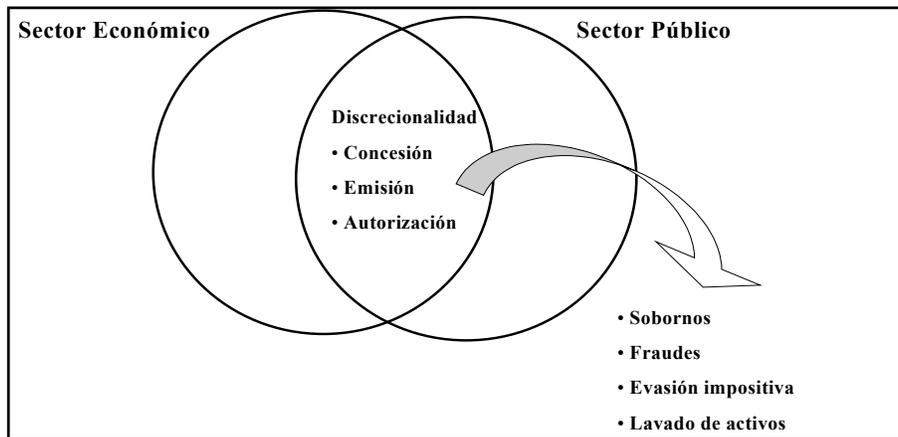
**Figura 2: Factores intersectoriales
Sector político y público**



En la intersección entre el sector privado y el sector público (figura 3) subyace el debate, no resuelto, sobre los mejores mecanismos para poner límites, por un lado, a la discrecionalidad de los

funcionarios públicos en el otorgamiento de actividades al sector privado y, por el otro, a la posibilidad de ofrecer beneficios personales a los funcionarios, a cambio de lograr éxitos en sus negocios. Las manifestaciones de comportamientos corruptos se presentan para los dos sectores. Para el sector gubernamental, algunos ejemplos pueden ser: la concesión de licitaciones y el otorgamiento de permisos a cambio de aceptar algún tipo de soborno. La evasión de impuestos es un ejemplo de corrupción del sector privado. La participación activa de ambos sectores se da en los casos de lavados de activos.

**Figura 3: Factores intersectoriales
Sector económico y público**



Dado el bajo desarrollo teórico – conceptual del fenómeno de la corrupción, no es posible utilizar una sola definición de la misma (Suárez, 1999:12). Sin embargo, en las situaciones enunciadas estaríamos en presencia de un hecho en el cual un sector se apropia de un beneficio en detrimento de otro sector y que, el mismo, perjudica el logro de los objetivos de las organizaciones públicas.

Los puntos de intersección del sector público con los otros sectores generan condiciones propicias para la aparición de comportamientos corruptos, porque hay posibilidades de realizar cambios y obtener beneficios mutuos. El funcionario público tiene poder de concesión, emisión y otorgamiento, y en la relación corrupta espera obtener un beneficio de tipo personal. El integrante del sector privado pretende obtener una autorización que constituye un beneficio para él y, en contraprestación, está dispuesto a pagar por ello.

El transparentar las relaciones a través de los mecanismos existentes y otros que se puedan diseñar, constituyen formas concretas de acotar las oportunidades de la ocurrencia de los comportamientos corruptos. Sin embargo, la incorporación en la agenda pública del tratamiento de temas subyacentes, algunos de ellos latentes desde larga data, parece ser el camino para eliminar las causas que inducen a que se produzcan comportamientos corruptos, cuyas manifestaciones se han hecho más visibles como consecuencia de la reformulación de las relaciones entre el Estado y los distintos sectores. El abordaje parcial de temas puntuales, así como medidas que contemplen un aspecto del conjunto del problema, no conduce a un sinceramiento de las expectativas sectoriales y, por lo tanto, el aporte no resultará significativo al control de la corrupción.

5. Factores organizacionales

La mirada estrictamente organizacional permite identificar las situaciones que son productoras de comportamientos que no se consideran los deseables. En ese sentido, la gente, la cultura, los objetivos y la propia estructura ofrecen elementos para develar las situaciones que favorecen la aparición de la corrupción.

a) La gente/ la cultura

Las acciones programáticas de reforma del Estado instrumentadas sobre el personal de la administración pública durante las dos últimas décadas, generaron fuertes repercusiones en la cultura de las organizaciones públicas. Por ello, un breve análisis del camino recorrido permite arrojar luz sobre la reedición de medidas que ya fueron instrumentadas en el pasado reciente y que, en algunos casos, aparecen nuevamente, bajo nuevas terminologías, como instrumentos para controlar la corrupción.

Las medidas adoptadas en las dos últimas décadas en materia de personal, son la eliminación de funcionarios de las distintas unidades administrativas que no cumplen tareas efectivas en las organizaciones, el retiro voluntario, la reubicación del personal en distintas áreas de gobierno y, en algunos países, el reentrenamiento para el desempeño de funciones en el sector privado y el otorgamiento de préstamos de pequeño monto.

La eliminación del personal, si bien puede producir efectos beneficiosos en un primer momento, puede aplicarse una sola vez y, en la práctica, no garantiza que las plantas funcionariales no vuelvan a ser completadas bajo la presión de los partidos políticos que utilizan la función pública para el pago de compromisos contraídos durante las campañas electorales, mientras que los sindicatos, por su parte, aceptan y consienten la situación, para convertirla en un elemento de presión sobre el poder político y obtener beneficios para sus afiliados.

Otra medida que se ha instrumentado es el retiro voluntario, consistente en el pago por parte del Estado de una suma de dinero a los agentes de la administración. En el caso de Argentina, generó adhesión, puesto que son los propios agentes los que manifiestan su voluntad de acogerse a lo que es presentado como un beneficio. Cuantitativamente, las cifras de personal que se acogió al retiro fluctuó entre un 10% y un 30% no homogéneamente distribuido entre todas las dependencias, pero posteriormente se produjeron algunas reincorporaciones. Cualitativamente, se puede apreciar que los recursos humanos que se han acogido al retiro son los más calificados, porque tienen mayores probabilidades de emplearse fuera del sector público.

Una tercera acción instrumentada, en menor proporción, consiste en la reubicación del personal en distintas áreas de gobierno. Esto se ha debido a restricciones originadas en la legislación vigente o en el interés particular de los agentes, que al ver amenazados sus beneficios se resisten a encuadrarse dentro de esta opción.

La cuarta medida relativa al personal, que se aplicó en Bolivia, consiste en el reentrenamiento para el desempeño de funciones en el sector privado, especialmente para desarrollarla como mano de obra calificada destinada a la obra pública. Esta situación implica la pérdida de prestigio social, que la mayor parte de los agentes públicos no está dispuesta a sufrir. Además, el abandono de la función pública representa la merma, pretendida y/o real, de símbolos de poder. Los destinatarios de estas medidas de personal son, a su vez, los actores de situaciones vinculadas a la pequeña corrupción. Ejemplos de ello son: la posibilidad de agilizar ciertas tramitaciones dentro de los organismos públicos, poder obtener beneficios colaterales por el solo hecho de presentar credenciales de pertenencia a determinada institución y obtener información sobre temas vinculados a las decisiones públicas utilizando la red de solidaridad administrativa.

Por otra parte, los intentos de profesionalizar la carrera administrativa a través de la creación de cuerpos profesionales se han desvirtuado en la práctica, al quedar reducidos a funciones de asesoramiento sin acceso a las jerarquías superiores del aparato público, precisamente porque dichos cargos han sido cubiertos por "funcionarios de carácter político".

En Argentina, la intencionalidad de introducir el principio del mérito a través de la instrumentación de los concursos se desnaturalizó en su instrumentación, por el predominio de intereses de carácter partidario por sobre los criterios administrativos.

Paralelamente a las medidas en personal, se registraron acciones programáticas relativas a remuneraciones. Entre ellas se pueden mencionar las tendientes a la simplificación de los salarios, las

reducciones de diferencias entre administraciones centrales y empresas públicas, el achatamiento de la pirámide salarial y el congelamiento de salarios.

A pesar de los intentos relativos a simplificar los rubros comprendidos en las liquidaciones de haberes, así como la eliminación de pagos no comprendidos en las planillas, los beneficios salariales se han incrementado en todos los países. Esto también puede tener explicación a través del comportamiento administrativo. Los empleados no están dispuestos a perder beneficios ya adquiridos y utilizan diversas formas de encubrir incrementos salariales, como por ejemplo el cambio de destino de algunas partidas. De esta manera se ponen en evidencia presiones ejercidas por los sindicatos, falta de coordinación de políticas entre las autoridades responsables de la reforma y los titulares de distintos organismos y la demostración de cierto tipo de poder por parte de la burocracia estable al resistirse silenciosamente a este tipo de medidas.

Cuando el propósito de una medida es congelar salarios o borrar diferencias, ya sea entre organismos como entre jerarquías, se producen resultados negativos, puesto que los más perjudicados son los agentes con mejores capacidades y, por lo tanto, con mayores posibilidades de obtención de empleo en otros lugares. Por otra parte, se ha tendido a mantener el nivel salarial a través del cambio de destino de algunas partidas y, respecto a los suplementos de los funcionarios políticos, se han comenzado a cobrar a partir de los gastos reservados, instrumentándose arbitrios legales que evidencian incongruencias entre las expresiones de deseos y la acción concreta.

En general, las medidas sobre el personal y las remuneraciones han afectado significativamente la cultura organizacional, produciéndose su debilitamiento. El opacamiento de los valores de la actividad pública se debe a la fuerte interpenetración del componente político sobre el burocrático, lo cual ha hecho perder vigorosidad a muchos de los principios que la caracterizan, tales como: noción de carrera, respeto de las jerarquías y antigüedad. Los valores del servicio público no están en general explicitados y se ha generado, por parte de la comunidad, una percepción colectiva de presencia de "disvalores". No existe una convicción generalizada y compartida sobre la forma de abordar las distintas situaciones que se van presentando en las organizaciones públicas. La confluencia de las modalidades política y burocrática dificulta la identificación de valores y artefactos propios de una cultura específica y homogénea para las distintas unidades que conforman el aparato estatal. El bajo nivel de remuneraciones, unido al proceso de desprestigio de la función pública, paralelo al sufrido por el rol del Estado, operan en desmedro de la motivación del personal.

El debilitamiento del proceso de socialización para quienes ingresan a la administración pública no favorece el fortalecimiento de las formas de encarar las situaciones que deben enfrentar las organizaciones que requieren una fuerte lealtad a la causa del bien común, como es el caso de las organizaciones públicas.

Las profundas transformaciones operadas en el aparato público en las últimas dos décadas han producido una transformación de la identidad organizacional. Las unidades orgánicas han sido sometidas a cambios y modificaciones profundas en la esencia de muchas de sus actividades, pasando de realizar tareas de ejecución y producción a otras que se fundamentan en el control, y de formas de actividad centralizadas a formas descentralizadas, distribuyéndose competencias entre los distintos niveles que conforman el aparato estatal. Muchas de las unidades orgánicas, en el transcurso de una década, se han convertido en organizaciones distintas, aunque mantengan la misma denominación y, en principio, conserven sus competencias. En ellas conviven pautas y configuraciones estructurales que corresponden a lógicas del modelo de Estado benefactor con otras que son propias de un modelo de Estado que todavía no ha logrado arraigarse. Vinculado a esto, debe observarse que la rotación de los responsables de la conducción de las unidades orgánicas sigue siendo relativamente alta, continuando las frecuentes adaptaciones en la distribución de responsabilidades y competencias (que se registran de una manera informal) a las orientaciones valorativas que ellos le imprimen en el lapso que dura su gestión.

La pérdida de vigorosidad de la cultura genera numerosas "zonas grises", lo cual permite adoptar

comportamientos que no son ni premiados ni castigados por las organizaciones. En estas circunstancias, las normas legales y las que operan dentro de la organización se encuentran debilitadas, generando condiciones propicias a la aparición de modalidades de comportamientos corruptos. En este caso, se entiende por modalidades de corrupción, las formas de comportamiento que pueden adoptar los integrantes de la organización, utilizando los beneficios de membrecía con fines distintos de los organizacionales para lograr un beneficio personal y en perjuicio de la organización.

Las medidas aplicadas casi durante quince años han tendido a reducir el personal y congelar las remuneraciones del sector público, con la consiguiente desmotivación generalizada de la burocracia, por lo cual las medidas relativas a incentivos y al respeto al principio del mérito se están esgrimiendo en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, en la acción concreta de los organismos, es necesario cerrar la brecha entre lo declarado y lo ejecutado a fin de crear credibilidad y confianza, que también son factores indispensables en la lucha contra la corrupción.

b) Los objetivos

La variable organizacional "objetivos" remite a dos cuestiones: 1) la definición de la esencia de las organizaciones y 2) el proceso decisorio. Se utiliza aquí una definición de corrupción entendida como la desnaturalización, desviación de los fines y propósitos para la cual ha sido creada una organización (Grondona, 1993:19). Los objetivos organizacionales presentan una serie de facetas para la comprensión de la proliferación de las "zonas grises" de la organización.

La definición de la esencia de la organización pública ha quedado desdibujada. En general, los agentes públicos al ser interrogados sobre qué hacen, contestan mencionando el nombre de la repartición en la cual desempeñan sus tareas, o bien indican el nombre del funcionario, generalmente conocido, del cual dependen. Las adhesiones de las personas a la organización las podríamos denominar "burocrática" en el primer caso, y "política" en el segundo. En ambas situaciones se desdibuja y no se explicita la misión de la organización. Igual situación se reproduce al interior de las distintas unidades de cada área gubernamental. El propósito de cada área funcional, es decir, su aporte al logro de la misión de la organización, no está especificado y no es reconocido ni por los integrantes de la organización ni por la sociedad. Estas situaciones son factores altamente desmotivadores, que, por una lógica de transposición, en el sentido de que no se conoce el aporte y por lo tanto tampoco se identifica el perjuicio, los integrantes de la organización pueden tender a estar inclinados a obtener "pequeños beneficios personales", a expensas de la organización, situación denominada "pequeña corrupción".

Un aspecto sustantivo del análisis del proceso decisorio es la repercusión del tema motivo de la política pública, en cuanto al grado de agregación de los intereses, considerando la cantidad de gente afectada y su capacidad de ejercer presión. Las metas sociales definen la esencia de las organizaciones públicas, sin embargo adoptan diferentes orientaciones valorativas según el criterio que imponen quienes han accedido legítimamente al poder; por lo tanto, los resultados de la acción pueden variar. En tal sentido, la corrupción resulta intangible, constituyendo su fundamento el hecho de que la decisión puede estar tomada en favor de determinados grupos con acceso al poder en desmedro de otros, indefinidos, distantes y de difícil identificación como beneficiarios o perjudicados de las políticas públicas.

En la operacionalización de los objetivos se presentan distintos tipos de situaciones que se convierten en factores potencialmente generadores de corrupción, vinculados con la incongruencia de los objetivos organizacionales, algunas de cuyas dimensiones pueden ser: el grado de correspondencia entre objetivos organizacionales, sectoriales y generales; la distancia entre objetivos declarados y reales, y el desvío de los objetivos organizacionales.

Existen organizaciones públicas que declaran y persiguen objetivos que son legítimos en sí mismos, pero que resultan desproporcionados en la aplicación de los recursos dentro del contexto general de un sector determinado. La lógica de la estrategia de supervivencia organizacional choca con la lógica general de búsqueda del bien común que debe orientar la actividad del aparato estatal.

La distancia entre los objetivos establecidos o declarados y los objetivos reales, o sea aquellos a los que la organización efectivamente aplica sus recursos humanos y materiales, no se refiere a las consecuencias no planeadas o resultados no deseados de la acción, sino a la intencionalidad que se imprime al declarar algunos objetivos que no coinciden con los objetivos reales que persigue la organización. En Argentina, si bien se ha avanzado mucho en la presentación de metas presupuestarias, no se realiza en forma sistemática una planificación de actividades y tareas por parte de las organizaciones; por ello, no existe un control del logro de los objetivos obtenidos o de la acción de gobierno.

El "desvío" de los objetivos organizacionales es un fenómeno frecuente por el cual los niveles medios y el núcleo de operaciones de las organizaciones públicas, utilizan el poder del "reglamentarismo" como un medio para hacer valer su ámbito de territorialidad. El excesivo celo en el cumplimiento de los reglamentos internos de la organización perturba o entorpece el logro de los objetivos de la organización. La capacidad de "agilizar" las tramitaciones, a partir del conocimiento técnico del manejo del reglamentarismo, constituye la base de los "peajes" como modalidad de pequeña corrupción. En los tres tipos de situaciones planteadas respecto a los objetivos, la noción de corrupción se asimila a la entendida como desnaturalización.

c) La estructura

Existe un consenso generalizado entre los especialistas acerca de la existencia de una distancia entre la estructura formal y la informal, y también sobre los instrumentos de diagnóstico para identificar las brechas que se presentan entre ambas. En dichas brechas se forman "zonas grises". Algunas de las dimensiones de la variable estructura que pueden ser visualizadas como factores que generan la aparición de situaciones de corrupción en las organizaciones públicas son: incongruencias entre el diseño estructural y las orientaciones valorativas que las sustentan, la debilidad del diseño de los vínculos laterales y la baja formalización del comportamiento.

El diseño estructural de las organizaciones públicas se ha caracterizado generalmente por ser jerárquico. Muchas de las unidades organizativas nuevas o las que deben rediseñar su estructura, en general, optan por la adopción de una estructura por programas, asimilable a lo que se puede identificar como una estructura de tipo matricial. Sin embargo, en cuanto a los valores, se continúa reafirmando una estructura de autoridad /responsabilidad estrictamente jerárquica. Asimismo, cabe señalar que a diseños estructurales de tipo matricial le corresponderían sistemas de participación más amplios, que podrían estar asociados, por ejemplo, a la instrumentación de programas de calidad en las organizaciones públicas. Estos diseños estructurales que se bosquejan en las normas de aprobación de las estructuras organizativas de las diferentes unidades orgánicas de la administración pública, en muchos casos no se ven reflejados en el funcionamiento de la organización real.

La casi ausencia de los vínculos laterales, o sea el diseño de los sistemas de planificación y control, coincide con los argumentos mencionados en el proceso decisorio. La planificación de acciones, más allá del aspecto meramente presupuestario, no se realiza, excepto en casos especiales, en los que adopta las características de programas específicos. El ámbito del control se sitúa en el terreno de la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con reglas preestablecidas y también la capacidad de dar cuenta de la actuación realizada (Subirats, 1989:128). Sin embargo, los resultados que arroja el sistema de control interno no son utilizados como elementos para retroalimentar un sistema de información que permita suministrar datos confiables en el proceso de toma de decisiones en las organizaciones públicas.

La baja formalización del comportamiento se evidencia a través de la baja formalización del puesto y de las reglas. Las actividades que se deben desempeñar como consecuencia de la ocupación de un puesto en las organizaciones públicas, suelen expresarse en términos muy generales y corresponder a los puestos que se ubican en el ápice. La formalización de las reglas se traduce en la existencia de manuales de procedimientos. Sin embargo, la responsabilidad de su confección es un proceso estrictamente técnico y ha quedado reservada en su mayor parte a áreas vinculadas con el manejo de

insumos críticos, actividades muy sensibles a la consideración pública o que están sometidas a un control exhaustivo por otros organismos públicos.

En el accionar diario de las organizaciones públicas se presenta una serie de situaciones que hacen que la distancia se convierta en un factor de vulnerabilidad respecto a la corrupción. El hecho de que se observen discrepancias entre los principios administrativos subyacentes en los parámetros de diseño y su instrumentación, produce dos consecuencias: 1) se diluye el propósito que persiguen los criterios administrativos de establecer "pautas estables de comportamiento" (Mintzberg, 1995: 96), y 2) se generan condiciones que pueden favorecer la aparición de comportamientos corruptos en las organizaciones públicas.

6. Lecciones aprendidas

La exposición desarrollada hasta el momento podría conducir casi automáticamente a la presentación de un listado de problemas a resolver con su correspondiente solución, con lo cual quedaría explicitada una posible estrategia de lucha contra la corrupción.

Las posiciones diagnósticas parecen ser las más abundantes entre el material producido por los especialistas, pero la insuficiente cantidad de medidas operativas propuestas para combatir la corrupción no alcanzan para acotar o limitar la real dimensión del problema dentro del aparato público. Sin embargo, la vertiginosidad de los cambios, la percepción de la opinión pública de que la corrupción es una cuestión generalizada, la creciente demanda de solución, hacen necesario redefinir las condiciones en las que se encuentra el tema.

Las "lecciones aprendidas" se constituyen en la base del nuevo diagnóstico, y éste, a su vez, en la base de las soluciones que se proponen:

- La lucha contra la corrupción está instalada en la agenda pública.
- La corrupción es un fenómeno poco conocido, complejo, intangible, situacional, vinculado estrechamente a las condiciones espacio - temporales, que no parece tener explicación desde una sola disciplina ni desde una sola perspectiva teórica. Por otra parte, en el funcionamiento del aparato del Estado se visualizan distintas definiciones y modalidades de corrupción.
- Entre las definiciones de la corrupción que se registra con más frecuencia en las organizaciones públicas, se pueden mencionar las siguientes: Transacción o cambio entre quien corrompe y se deja corromper (Bobbio, 1984:438); Utilización de los beneficios de membresía de las organizaciones públicas con fines distintos de los organizacionales para el logro de un beneficio personal y en perjuicio de la organización; Desnaturalización, desviación de los fines y propósitos para los cuales ha sido creada una organización (Grondona, 1993:19).
- Existen algunas áreas de la administración pública que, por la naturaleza de las actividades que desarrollan, son más proclives a que aparezcan comportamientos corruptos. Algunas de esas actividades son: otorgamiento de licencias y permisos, implementación de controles de precios y de comercio exterior, adquisiciones y licitaciones públicas, concesión de préstamos blandos y subsidios, aduanas, impuestos, policía, inmigración (Sánchez de Lozada, 1999:94).
- En las organizaciones públicas se presentan "zonas grises" que se definen como el ámbito de confluencia de incongruencias organizacionales que, a través de sus diversas manifestaciones, generan la vulnerabilidad que permite la aparición de modalidades de corrupción.
- Existen factores que constituyen la "estructura de oportunidades" que favorece la aparición de modalidades de corrupción en las organizaciones públicas. Algunos de ellos se presentan en el cuadro No. 2.

Cuadro N° 2: Estructura de oportunidades que favorece la aparición de modalidades de corrupción en las organizaciones públicas

Tipo de Factor		Característica	
Factores Privilegiados		<ul style="list-style-type: none"> Alta discrecionalidad Baja Responsabilidad 	
Factores de Intersección Sectorial		<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de debate sobre problemas subyacentes: 	
		<i>Sector</i>	<i>Tema</i>
		Público – Político – Privado	Financiamiento de la política
		Público – Político	División entre política y administración
		Público – Privado	Otorgamiento de beneficios
Factores Organizacionales	Cultura	<ul style="list-style-type: none"> Alta debilidad de la cultura organizacional <ul style="list-style-type: none"> Baja identificación de los valores Ausencia de proceso de socialización Baja identidad organizacional 	
	Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> Baja definición de la "misión" de la organización y de los "propósitos" de cada área funcional Proceso decisorio: <ul style="list-style-type: none"> Baja consideración de las "metas sociales" Alta indefinición del destinatario de la meta social Alta incongruencia entre objetivos organizacionales, sectoriales, generales Alta distancia entre objetivos declarados y reales Alto grado de "desvío" de objetivos organizacionales 	
	Estructura	<ul style="list-style-type: none"> Alta incongruencia entre formas estructurales y orientaciones valorativas Alta debilidad del sistema de planificación y control Baja formalización del comportamiento <ul style="list-style-type: none"> Baja formalización del puesto Baja formalización de las reglas 	

- Dentro del aparato público se han instrumentado reformas en temas tales como estructura y personal, que se han caracterizado por la restricción y la limitación, cuyo resultado modificó parte de los efectos que se pretendían corregir pero generó otros nuevos no deseados, sobre los que se hace necesario volver a intervenir.
- Las estrategias anticorrupción deben ser construidas a partir de conceptos y programas que respondan a las especificidades de cada país, con la característica de operar en diferentes sectores, temas y niveles de la sociedad.
- Parece necesario aceptar que la gente y las organizaciones "son las que son y no las que desearíamos que fueren", por lo tanto, las estrategias de cambio deben ser diseñadas, instrumentadas, controladas y retroalimentadas a partir de la gente y las organizaciones existentes.

7. Una herramienta de cambio: el "Sinceramiento Organizacional"

a) Fundamentos y caracterización

La naturaleza de las organizaciones públicas imprime características específicas a su interrelación con los distintos sectores de actividad, al proceso decisorio y al funcionamiento de las variables organizacionales. Considerando las organizaciones públicas como las unidades de cambio, se podría afirmar que la estrategia debería abarcar los tres planos señalados: relación intersectorial, decisión pública y el organizacional. La propuesta consiste, en general, en el sinceramiento de las situaciones no resueltas, expuestas en los títulos "factores privilegiados de la corrupción" y "factores intersectoriales", y, en particular, en la focalización de la atención al interior de la organización pública considerando los factores organizacionales.

Se parte del consenso generalizado entre los especialistas, respecto a la existencia de una distancia entre la organización formal y la real. En la práctica, esa distancia puede resultar tan grande que la organización real no se vea reflejada en la formal, haciéndose percibibles incongruencias serias en el

funcionamiento de las variables organizacionales. En este punto del razonamiento se podría decir, desde la visión estrictamente funcionalista, que se producen "disfunciones" en la organización. Las recomendaciones para adecuar la "organización real" (lo que es) a la "organización formal" (lo que debería ser) se encuadrarían claramente en el marco de las propuestas tendientes a aumentar el "control".

Pero si se agudiza la mirada, se observa que existen otras incongruencias, que se manifiestan en brechas entre la "organización formal o declarada", la "organización real o la que funciona efectivamente" y la "organización que los miembros desearían que fuera real". Las brechas de incongruencias entre la organización formal, la real y la deseada generan condiciones de vulnerabilidad a la corrupción. En consecuencia, el camino de la renovación de las organizaciones públicas pasa, no exclusivamente por el control, sino por el sinceramiento.

La propuesta pretende acortar las brechas, compatibilizando la posición de máxima deseabilidad con el mínimo no aceptable, identificado como proclive a la corrupción. Se aparta, por un lado, de una posición de denuncia respecto a la identificación de personas que adoptan comportamientos corruptos y, por el otro, de posiciones de tipo moralistas, que corresponden al plano del "deber ser", de imposible ejecución en la vida concreta de las organizaciones. Plantea el esclarecimiento abierto, en las condiciones espacio - temporales en las que desarrolla la actividad la organización, de lo que sería la "organización deseada posible".

Es una herramienta de cambio organizacional que pretende integrar conceptualmente el enfoque individual y el estructural. El enfoque individual sostiene que la organización se puede transformar actuando sobre el individuo; sus críticos han señalado que no tiene en cuenta los roles que dichos individuos desempeñan en las organizaciones. El enfoque estructural pretende actuar sobre la estructura organizacional, sus funciones y competencias; sus críticos afirman que no existe una relación directa entre la modificación de las relaciones estructurales y el comportamiento real.

La dicotomía individuo *versus* estructura parecería resolverse conceptualmente apelando a la visión sistémica, que propone operar sobre las distintas variables organizacionales. Un cambio de estas características, que conceptualmente resulta simplificador, es de difícil instrumentación en la acción concreta de las organizaciones, precisamente por la multiplicidad de variables sobre las que es necesario introducir modificaciones, simultánea y secuencialmente, así como por la diversidad de actores involucrados.

La integración de las visiones resulta de la combinación de los métodos para implementar los cambios y de la delimitación del objetivo del cambio, recortando la realidad organizacional al focalizar la atención en algunos aspectos del funcionamiento de las variables organizacionales.

El método consiste en colocar como protagonistas del cambio al individuo que desempeña un rol específico en la organización, junto con los otros individuos, que también desempeñan roles específicos en las áreas funcionales identificadas como críticas o vulnerables a la corrupción. No es un mero juego de palabras. Se apela al individuo, no estrictamente al grupo; éste resultará como producto de la explicitación de lo que los participantes definan como el "equipo de trabajo" en el cual desempeñan sus tareas.

El objetivo del cambio es operar, en principio, sobre aquellas organizaciones públicas que son percibidas como más corruptas. Una vez seleccionada la organización, se procede a identificar las áreas funcionales más críticas o vulnerables a la corrupción y, en ellas, se identifica la "zona gris", diagnosticando la estructura de oportunidades que la constituye. En este sentido, puede ser considerada una adaptación de la herramienta conocida como evaluación de la vulnerabilidad (Klitgaard, 1992 : 107).

El "sinceramiento organizacional" es una herramienta de intervención organizacional que se instrumenta a nivel micro, ya que requiere la voluntad manifiesta del responsable máximo de la organización pública, para permitir la acción deliberada de un agente de intervención, un profesional especializado, para colaborar con un conjunto de funcionarios públicos que se desempeñen en las "áreas más vulnerables a la corrupción" en el proceso de cambio organizacional.

Tiene carácter preventivo, proactivo y cooperativo. Preventivo, puesto que pretende limitar las

condiciones organizativas en los planos legal, estructural, procedimental y decisorio, que pueden favorecer la aparición de comportamientos corruptos en las organizaciones públicas. No opera sobre las personas sino sobre los sistemas. Implica un análisis de los procesos decisorios y circuitos administrativos que identifiquen *ex – ante* las oportunidades que favorecen la corrupción. Proactivo y cooperativo, porque se cuenta con la participación de los funcionarios públicos, de una manera selectiva y gradual, en las distintas etapas de la implementación. Puede adaptarse para ser aplicada en distintos tipos de organizaciones, dado que, a partir del diseño original, son los miembros de la organización quienes pueden realizar las modificaciones de acuerdo a sus necesidades.

b) Proceso de instrumentación

La herramienta de combate a la corrupción, "sinceramiento organizacional", definida como de intervención organizacional, supone un proceso en el que se pueden distinguir etapas. Ellas son: 1) delimitación, 2) diagnóstico, 3) implementación, 4) evaluación y 5) divulgación. En cada una de ellas se pueden explicitar objetivos, participantes, metodología, productos y resultados esperados, que a continuación son presentados esquemáticamente.

La primera etapa, delimitación, se inicia una vez que ha sido seleccionada la organización y manifestada la voluntad de las autoridades máximas de implementar la tecnología de sinceramiento organizacional. Los objetivos son: a) efectuar un reconocimiento de la situación general de la organización y b) seleccionar el área, entre las reconocidas como más proclives a la aparición de situaciones de corrupción, aquella de menor nivel de conflictividad y mayor posibilidad para poder instrumentar cambios incrementales de gran impacto. Los participantes son el agente de intervención y la máxima autoridad del organismo. Las técnicas a utilizar, entre otras, son entrevistas abiertas para la obtención de información y lectura de material producido por la organización. El producto es un documento que contenga el plan de trabajo y un breve diagnóstico general de la organización. El resultado es una visión compartida de la situación general de la organización y, en especial, del área seleccionada. La duración no debería exceder las dos semanas.

La segunda etapa, el diagnóstico, es el núcleo de la actividad, puesto que condiciona las etapas siguientes. Se realiza directamente en el área seleccionada. Los objetivos son: a) detectar la "zona gris" del área funcional y su correspondiente estructura de oportunidades, y b) proponer los cursos de acción que se comprometen a instrumentar quienes se desempeñan en el área. La metodología consiste en la realización de talleres de discusión, coordinados por el especialista a cargo de la intervención. El material a utilizar serán cuestionarios y ejercicios que favorezcan el diagnóstico participativo. Los participantes son los funcionarios que se desempeñan en el área, con la consulta o invitación a participar, en caso de que se considerara oportuno, de los actores intra y extraorganizacionales que tengan involucramiento directo con la "zona gris" y su correspondiente estructura de oportunidades. En el caso de dar participación a actores extraorganizacionales, tales como por ejemplo, integrantes de la clientela o bien de organizaciones no gubernamentales relacionadas con la actividad específica, serán considerados como un integrante más del equipo de cambio organizacional. Los productos son: a) un documento elaborado por los propios funcionarios, que contenga la descripción de la "zona gris" y las medidas a implementarse desde el área funcional, unidades de la organización o del tercer sector involucrado, b) la firma de un "compromiso de combate a la corrupción", suscripto a la manera de un "contrato psicológico", entre los participantes de todas las organizaciones y niveles jerárquicos, que especifique los compromisos a asumir expresados de manera verificable. El resultado es la toma de decisiones sobre determinados cursos de acción tendientes a modificar las situaciones y actitudes que generan condiciones que favorecen la corrupción en la organización. La duración se estima en una semana.

La tercera etapa, la implementación, consiste en la puesta en práctica de los cursos de acción diseñados durante la segunda etapa. El objetivo es la ejecución de las actividades, que tendrán que estar detalladas, de tal manera que favorezcan el control de la gestión y faciliten la introducción de las correcciones que sea necesario instrumentar. Los participantes principales serán los propios funcionarios

del área seleccionada, constituyéndose en los verdaderos agentes de cambio, quienes elegirán a uno de ellos para que actúe como coordinador. Su rol consistirá en monitorear la ejecución de las actividades y actuar como nexo con las distintas partes de la organización y con el experto. Cabe destacar que, durante esta etapa, el experto no tomará contacto directo con los integrantes del área funcional; sólo lo hará con el coordinador del área y con el responsable máximo de la organización, limitándose al rol de acompañar el proceso, con un asesoramiento puntual a requerimiento. El producto se materializará en la modificación de procedimientos, normas y comportamientos administrativos en el área funcional en la que se registra la "zona gris". El resultado consistirá en la desaparición de la estructura de oportunidades del área funcional considerada. El tiempo de ejecución no debería demandar más de cuatro meses.

La cuarta etapa, la evaluación, consiste en la consideración integral del proceso, de los resultados obtenidos y del impacto producido. Los objetivos son: a) lograr la expresión de las vivencias y reflexiones de los participantes en la experiencia, b) exponer los resultados concretos de las acciones desarrolladas, c) retroalimentar el compromiso de quienes participaron en la experiencia. Los participantes serán todos los actores que actuaron en las distintas etapas: ápice, experto, coordinador, integrantes del área funcional específica así como de otras partes de la organización y representantes de organizaciones no gubernamentales. La metodología consistirá en que los participantes completen una ficha de evaluación individual, no institucional, que contemple los aspectos formales e informales del proceso. Las contestaciones servirán de material de base para la jornada de evaluación. Ésta consistirá en una reunión de trabajo, cuyos objetivos serán poner en común los resultados de la evaluación individual y preparar un documento breve que se constituya en el insumo principal de la etapa de difusión. El producto será el documento y la determinación de la estrategia de divulgación que se adoptará. El resultado será la generación de consenso respecto a los efectos producidos al interior de la antigua "zona gris" y la acumulación de experiencia institucional sobre procesos de lucha contra la corrupción en las organizaciones públicas. La etapa puede tener una duración variable que no exceda el mes, aunque la reunión de evaluación específica dure una jornada.

La quinta etapa, la divulgación, consiste en la difusión interna y externa de los resultados de la actividad. El objetivo es dar a conocer la experiencia, fortalezas y debilidades, resultados obtenidos y modificaciones operadas. La estrategia, acordada en la jornada de evaluación, se guiará por el principio de que cada participante se comprometerá con la difusión en su ámbito de influencia, contemplando la más amplia gama de modalidades. El producto consistirá, entre otros, en conferencias de prensa, gacetillas, publicaciones especializadas. El resultado será la generación de: a) confianza entre los integrantes de las propias organizaciones públicas, quienes verán que pueden, con su actuación comprometida, modificar las situaciones no deseadas, b) credibilidad ante la sociedad civil de las autoridades políticas y de los funcionarios públicos al poder exhibirse evidencias concretas de lucha contra la corrupción en las organizaciones públicas, y c) de acción ejemplificadora para otros sectores de actividad. La difusión deberá tener una acción limitada en el tiempo pero muy intensa.

Se puede decir, entonces, que la herramienta "sinceramiento organizacional" tiene un alcance limitado; se basa en transformaciones específicas, acotadas y tangibles que se obtienen a través de un proceso que se desarrolla en aproximadamente seis meses. Seleccionados cuatro o cinco casos en el lapso de un año, con resultados que puedan ser expuestos, su efecto puede ser multiplicador favoreciendo la reconstitución de la confianza pública. La propuesta no pretende sustituir medidas de nivel macro como la modificación de los marcos normativos u otras de carácter más amplio en la lucha contra la corrupción. Simplemente pretende rescatar el valor de las acciones puntuales, a partir de la revalorización del conocimiento y el compromiso de las actitudes responsables de los funcionarios públicos.

Notas

¹ El tema ha sido abordado en forma proposicional en Gorrochategui (1999) "5. Cuanto mayor sea la inestabilidad y turbulencia del medio ambiente mayores serán las posibilidades de que se produzcan situaciones corruptas al interior de las organizaciones.

La discontinuidad de los procesos genera situaciones de incertidumbre. La modificación de las condiciones de las instituciones mayores en los planos político, económico y tecnológico, lo que se ha dado en llamar transformaciones estructurales, genera condiciones no resueltas, en donde suele privar la aplicación de criterios de beneficio propio por sobre los criterios de solidaridad social, generando condiciones propicias para la corrupción. Así, el cambio de los regímenes políticos, las condiciones de hiperinflación, las transformaciones de las estructuras administrativas de asignación de servicios y recursos, generan un ambiente de incertidumbre en el que se produce un lapso de indefinición entre una modalidad institucional y otra. Durante el lapso en el que transcurren las transformaciones, las "**zonas grises**" de la organización se incrementan. Ello también se convierte en ocasión propicia para que algunos miembros de la organización se comporten de una manera que puede ser calificada como corrupta, manejándose en el límite entre la normatividad y la anomia, entre lo legal y lo ilegal, entre lo legítimo y lo ilegítimo.

6. Cuanto más veloces y profundos sean los cambios en el medio ambiente mayores posibilidades de que se generen situaciones de corrupción en las organizaciones.

De tal manera cuanto más rápidos, vertiginosos y profundos sean esos cambios mayor será la brecha que se abrirá entre el marco normativo vigente y los comportamientos operativos que se instrumenten para operar en las nuevas circunstancias, aumentando las probabilidades de que se produzcan "dilemas éticos" (Jornadas de ética pública, 1997)".

Bibliografía

- BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI (1984). Diccionario de Política. Siglo Veintiuno Editores S.A. México.
- GORROCHATEGUI, Nora (1999). Variables organizacionales y corrupción. IV Simposio Nacional de Análisis Organizacional. II del Cono Sur. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires. Mimeo.
- GRONDONA, Mariano (1993). La Corrupción. Editorial Planeta. Buenos Aires.
- KLITGAARD, Robert (1992). Controlando la Corrupción. Fundación Hans Seidel. Editorial Quipus. La Paz.
- MINTZBERG, Henry (1995). La estructuración de las organizaciones. Editorial Ariel. Barcelona.
- OLSON, Craig y otros (1998). Combating corruption in developing and transitional countries: A guide lines paper for USAID. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Mimeo.
- POPE, Jeremy (1999). Enhancing accountability and ethics in the public sector. En: Curbing corruption towards a model for building national integrity. World Bank.
- SÁNCHEZ de LOZADA, Antonio (1999). In pursuit of public accountability in Bolivia. En: Curbing corruption towards a model for building national integrity. World Bank.
- SUÁREZ, Francisco (1999). La multidimensionalidad del concepto de corrupción. IV Simposio Nacional de Análisis Organizacional. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires.
- SUBIRATS, Joan (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. Algunas consideraciones sobre la experiencia española *

Eleonora Ceccherini

1. Evolución de los instrumentos del federalismo cooperativo

La aceptación del principio del federalismo cooperativo, por el cual cualquier actividad significativa de gobierno debe desempeñarse por medio del compromiso conjunto y coordinado de parte del Estado central y de los estados miembros, pone de manifiesto, en sentido general, el tema de la participación de las entidades descentralizadas en la política general del Estado central.

Los instrumentos mediante los cuales se evidenciaría tal relación colaboradora son, en la experiencia comparada, muy variados incluyendo desde la existencia de una Cámara Territorial, la participación por órganos mixtos, hasta la intervención en el procedimiento legislativo y administrativo mediante propuestas, puntos de vista, acuerdos sectoriales.

Mientras en un primer momento la presencia o no de un Senado representativo de las autonomías parecía monopolizar y calificar en gran parte el debate sobre la participación de los estados miembros y sobre la consecuente necesidad de federalizar por lo menos un órgano legislativo del Estado central, en esta fase parece adquirir visibilidad y relevancia el tema de las relaciones intergubernamentales entre centro y periferia, bajo la óptica de establecer mejores compromisos de colaboración cuyo fin es el cumplimiento de una mejor actividad de los órganos del Estado central y de las entidades descentralizadas. La preferencia concedida a este tipo de relación deriva del hecho de que la evolución de los estados compuestos ha demostrado que la participación en el procedimiento legislativo de las entidades territoriales no parece ser suficiente para salvaguardar su autonomía y sus competencias, y que, por tanto, la previsión de encuentros, más o menos formalizados, entre los miembros de los Ejecutivos en los que se procede a una negociación de las propias funciones y actividades (respetando siempre las disposiciones constitucionales), vuelve más fluidos los compromisos entre los distintos niveles institucionales.

En efecto, el modo relacional centro-periferia ofrecido por la progresiva afirmación de las relaciones intergubernamentales no se configura como alternativo y excluyente respecto del presentado por la segunda cámara territorial, la cual permite, de la manera más significativa, la participación de los componentes de la Federación en el funcionamiento del Estado central. No obstante, más allá del registro de una realidad existente, es indudable que las actuales asambleas representativas de las entidades federales conocen una crisis de legitimación, y cada vez más se destaca la insuficiencia o inadecuación respecto de las dinámicas federalistas.

Los ejemplos suministrados por algunas experiencias de estados federales de larga tradición, tales como Canadá, Australia y Estados Unidos, son simbólicos de esta tendencia. Para estos países, el escaso peso de la institución y su inadecuación respecto de las finalidades de órgano representativo de los estados federales, ha empujado, por una parte, la proyección de una modificación de su estructura y, por la otra, ha inducido a privilegiar otros mecanismos de cooperación e interacción entre el gobierno federal y las entidades federales. En Canadá, el sistema de elección de los senadores confiado al Gobernador General hace que el Senado se configure como un órgano incapaz de funcionar como cámara federal y, de hecho, han sido múltiples las propuestas para su reforma. A pesar de la inconsistencia de la acción del Senado canadiense, las relaciones entre los ejecutivos nacionales y provinciales han conocido una relevante vivacidad y consistencia. Particularmente, en el ámbito del comercio exterior, materia de competencia federal, las comunidades territoriales han tomado parte activa en la estipulación de los acuerdos internacionales (por ejemplo, CUFTA y NAFTA) mediante

(*) Versión corregida del documento presentado al 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 italiano por Carla Borraccini.

una amplia serie de encuentros entre los propios ejecutivos y los negociadores federales. Este proceso ha impulsado una apreciación positiva de la acción desplegada por los exponentes de los gobiernos de los distintos niveles institucionales, delineándose como un sistema de relación centro-periferia idóneo para salvaguardar la autonomía de las instancias descentralizadas y de forma cualitativamente similar, si no superior, a un órgano de representación a nivel central.

En sentido análogo se mueve la experiencia australiana: el hecho de que el Senado sea elegido con el mismo sistema electoral proporcional del de la *House of Representatives*, lo hace percibir, sea por la doctrina como por los representantes políticos, como un inútil “clone”, induciendo a privilegiar y auspiciar formas de coordinación entre los ejecutivos tales como los *Special Premier’s Conferences* y *el Council of Australian Governments*, sedes en las que se aprecia la preparación técnica de las intervenciones y la intensa actividad de consenso que se realiza.

El fenómeno de empañamiento del modelo de la segunda cámara territorial parece comprometer también el arquetipo de los estados federales: los Estados Unidos, en donde, por una parte, se utilizan formas de coordinación entre los estados y el Estado central, y entre la pluralidad de estados miembros, mientras por la otra, es innegable la decadencia del Senado estadounidense como sitio de defensa de los intereses de los estados. Este se configura como una asamblea investida, más bien, por un proceso creciente de nacionalización que de representación de las instancias descentralizadas, en la que los senadores actúan más como portavoces de las exigencias de los grupos de presión de los diversos estados, que como representantes y defensores de los intereses estatales.

La dificultad del Senado para caracterizarse en forma específica como Cámara de las autonomías abarca también el sistema español, aunque a través de distintas modalidades. La Constitución, de hecho, delineando múltiples modalidades de atribución de competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas, configura un sistema peculiar de autonomías, con características complejas y articuladas. Constitucionalmente, no están explicitadas reglas e instrumentos de relación entre los poderes estatales y autonómicos, con una única excepción, constituida por el Senado, el cual está definido como “Cámara de representación territorial” (Art. 69). Sin embargo, las modalidades de composición y, sobre todo, su organización y funcionamiento, lo tornan inadecuado respecto de la disposición constitucional, reproduciendo en su interior mecanismos análogos a los de la Cámara baja. El rol del Senado calca los modelos de la *Upper House* de los estados unitarios, la cual, más que como representante de las instancias descentralizadas, se configura como una cámara de reflexión en el interior del procedimiento legislativo. Por tanto, existe la necesidad de encontrar mecanismos alternativos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a causa de la inadecuación de las funciones del Senado y la afirmación contextual también en el Estado autonómico español de los principios del federalismo cooperativo.

2. Las distintas tipologías de las relaciones entre centro y periferia

La observación de las fases evolutivas de los estados compuestos explica diversas modalidades de relación entre centro y periferia, en las cuales, sustancialmente, se pueden definir dos perfiles: el primero, que concierne a la hipótesis de involucramiento de las comunidades territoriales en ámbitos competenciales reservados al Estado; y el segundo, en cambio, concierne al caso opuesto, por el cual las autoridades centrales interfieren bajo cualquier concepto en materias reservadas a las entidades descentralizadas.

También la evolución de los estados ha producido mutaciones relevantes en las relaciones entre Estado y comunidades territoriales, contribuyendo a aumentar la sensación de que los compromisos entre estos dos debieran compenetrarse a través de mecanismos participativos adecuados para la salvaguarda y la valoración de los respectivos ámbitos. De hecho, es posible colegir, en las actuales dinámicas que caracterizan los diversos ordenamientos a nivel comparado, una tendencia centrífuga generalizada, que somete a tensiones ya sea a los estados unitarios como a aquellos compuestos. La

reivindicación por parte de las autonomías territoriales de una siempre mayor porción de poderes decisionales, induce a nuevas interpretaciones de los principios constitucionales que atienden a la distribución de las competencias, mientras la exasperación de localismos pone en peligro la unidad misma del ordenamiento. Bajo esta perspectiva, se coloca la exigencia de una redefinición de los principios unitarios del Estado y, por tanto, adquiere significativa relevancia el elemento por el cual los ordenamientos confieren a las comunidades territoriales la participación en la definición de los principios generales del ordenamiento mismo. Este objetivo es alcanzable mediante algunos instrumentos: por medio de la atribución a las entidades federales de la co-titularidad en la definición de las competencias, y a través del potenciamiento de los instrumentos de garantía de la autonomía de cada uno de los niveles de gobierno.

En lo que concierne al primer elemento, merece resaltarse la participación de las entidades federales en los mecanismos de revisión constitucional en los cuales, entre las partes contrayentes del pacto constitucional, deberían incorporarse, además de los ciudadanos, también las comunidades territoriales. Se perfila así, una arquitectura constitucional donde los ciudadanos asumen una vestidura doble en el procedimiento de formación del pacto fundante de la Constitución: por una parte, en tanto ciudadanos del Estado, por la otra, en tanto ciudadanos de las comunidades territoriales. De hecho, la exclusión de las entidades descentralizadas de los procedimientos de reforma constitucional contradice la naturaleza contractual de los ordenamientos, en los cuales las comunidades territoriales representan los sujetos constitutivos del pacto fundante, al menos en lo que concierne a la distribución de competencias, o en los artículos relativos a las regiones.

Respecto del segundo perfil, relacionado con el elemento participativo y los instrumentos de garantía, es interesante hacer referencia a dos aspectos: el primero tiene que ver con la presencia de una Cámara de las Regiones (*v. supra*); el segundo, en cambio, prevé el involucramiento de las comunidades descentralizadas en el procedimiento de designación o elección de los jueces constitucionales, o mediante su involucramiento directo, o a través de la intervención de la segunda Cámara.

La perspectiva es distinta si, en cambio, los procedimientos de acuerdo se realizan en ámbitos competenciales que son reservados constitucionalmente a las entidades descentralizadas. En este caso, el rol del Estado central termina por ser condicionante en las confrontaciones de las comunidades territoriales y, entonces, puede ser parcialmente limitativo de la autonomía de las mismas.

Un caso que entra en esta categoría está representado por todos aquellos instrumentos que las Constituciones han previsto para permitir la elasticidad del sistema de distribución de competencias, confiando al Estado la capacidad de ampliar las competencias de los entes descentralizados, delegando o transfiriendo parte de las tareas estatales. En este caso, es evidente que las funciones del Estado se distinguen principalmente por características de control y coordinación respecto de las actividades legislativa y administrativa. Puede ser un ejemplo de ello el Art. 150, cc. 1 y 2 de la Constitución española: el primer párrafo caracteriza la tipología de las leyes marco, una suerte de ley delegante hecha por las Cortes Generales a las Asambleas Autonómicas, delegante no obligatoria que prevé internamente los mecanismos de control por parte del Estado hacia las Comunidades; mientras el segundo párrafo caracteriza las leyes orgánicas de transferencia. En un primer momento, se entendía que tales leyes de transferencia se referían exclusivamente a las funciones administrativas, mientras que actualmente parece posible para el Estado transferir funciones legislativas.

Un elemento ulterior que parece desenvolver una acción en favor de la actividad del Estado central y en perjuicio de las competencias de las comunidades descentralizadas, está representado por la presencia en la Constitución de las llamadas cláusulas de salvaguarda, que operan como válvulas de escape para la cristalización de la distribución. Estas cláusulas, de hecho, terminan por descompaginar el sistema de distribución de competencias explicitado en las Constituciones, en cuanto han conferido al Estado central la capacidad de legislar en ámbitos de materias en principio atribuidas a las

autonomías territoriales.

En España, el Art. 150, c. 3, apela al principio del interés nacional, con base en el cual al Estado se le atribuye la posibilidad de intervenir con las leyes de armonización en los ámbitos de competencia de las Comunidades Autónomas. Además, el Art. 149, c. 3 introduce la cláusula supletoria por la cual el derecho estatal podrá suplir el de las Comunidades Autónomas, en tanto éstas no tengan la competencia exclusiva sobre una materia. Particularmente, la interpretación de la cláusula de supletoriedad ha vuelto a animar los debates de los constitucionalistas españoles; de hecho, en un primer momento, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal concordaban en afirmar la plena legitimidad de la competencia estatal para dictar legislación supletoria, en las materias en las que las Comunidades Autónomas tuvieran competencia concurrente, en tanto no hubieran previsto dictar legislación “de desarrollo” respecto a las “leyes básicas”, o bien bajo la hipótesis en la cual no todas las Comunidades hubieran previsto en el propio Estatuto competencia exclusiva sobre una materia específica. La finalidad era la de perseguir la “plenitud del ordenamiento” y evitar lagunas en la legislación autonómica, con un mecanismo de clausura en favor del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, tal vez acogiendo las críticas provenientes de algunos sectores de la doctrina que habían destacado que la extensión aplicativa de la cláusula podría ser lesiva a la autonomía de las Comunidades, con algunas sentencias recientes (STC No. 188 de 1996 y 61 de 1997) ha redimensionado sustancialmente la aplicación del Art. 149 c. 3. De hecho, ha afirmado que el Estado puede dictar normas de forma supletoria sólo si goza de una competencia específica sobre la materia; por tanto, aquellos que son llamados a aplicar las normas del derecho deberán servirse en forma supletoria sólo de las normas estatales dictadas en el interior de una competencia estatal bien definida (reduciendo significativamente, de esta forma, el alcance de tal cláusula).

Además de cláusulas explícitas en las Cartas Constitucionales, no faltan mecanismos introducidos por el legislador común que ulteriormente reducen la autonomía de las comunidades territoriales. En tal sentido, en Italia fue simbólica la figura de la dirección y coordinación sobre la actividad administrativa de las Regiones (cuya disposición fue modificada con el Art. No. 8 de la Ley No. 59 de 1997 y con el Art. No. 4 del Decreto Legislativo No. 112 de 1998), por la cual motivaciones ligadas a “exigencias de carácter unitario, también con referencia a los objetivos del programa económico nacional y a los compromisos derivados de las obligaciones internacionales”, habían empujado al Estado a normar la potestad administrativa regional con el fin de garantizar la unidad del ordenamiento.

El variado panorama de las relaciones entre Estado y entidades descentralizadas ofrece también la experiencia de instrumentos de colaboración considerados neutros, es decir, aquellos en los que no aparece claro y delineado cuál es el sujeto que adquiere un rol predominante respecto de los demás. El principio que gobernaría estos tipos de relación ha sido identificado por la doctrina y por la jurisprudencia constitucional en el principio de colaboración, cuya afirmación estaría inspirada en los perfiles peculiares del federalismo cooperativo (*v. supra*).

Generalmente, a nivel comparado, el principio de colaboración entre los dos niveles de gobierno no goza de un reconocimiento formal; no obstante, es notorio que la jurisprudencia constitucional de muchos estados federales y regionales ha reconocido este principio como elemento edificante para las relaciones entre Estado y Comunidades.

En España, los jueces constitucionales han sostenido que el principio de colaboración es un principio de contenido complejo, que contiene múltiples campos y es el fundamento de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tal principio tiene un carácter pluriforme, en cuanto puede asumir regímenes jurídicos diferenciados (ayuda, coordinación, cooperación, actuación conjunta). Fue en la Sentencia No. 18 de 1982, cuando el Tribunal precisó las características del principio de colaboración, expresando el espíritu que debe animar las relaciones de las partes en el ejercicio de las respectivas y separadas competencias y, sustancialmente, afirmando la imposibilidad

para un Estado compuesto de funcionar en modo ordenado si las partes que lo componen no se desplazan bajo una óptica colaboradora o de interacción recíproca. El principio de colaboración debe moverse según la concepción de la lealtad autonómica (o - como fue llamado posteriormente - de buena fe autonómica).

3. Los principales modelos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas: coordinación, cooperación, deber de ayuda recíproca

El pluralismo institucional, la competencia concurrente entre Estado y Comunidades Autónomas en España, y la presencia de perfiles contiguos en ámbitos de materias pertenecientes a competencias distintas, han determinado la necesidad de encontrar mecanismos de colaboración entre el centro y la periferia.

El dinamismo y la evolución que -como ya se evidenció- marca los múltiples ordenamientos policéntricos, induce a colocar el principio colaborador en el centro de las dinámicas institucionales. El análisis empírico de la experiencia de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas ha confirmado la afirmación de este principio, también gracias a la interpretación evolutiva de algunas disposiciones constitucionales (numéricamente exiguas).

En particular, se puede citar el Art. 103.1, en el que se hace referencia a la coordinación como uno de los principios por los que debe regirse la administración pública, y el Art. 149.1, el cual, identificando los ámbitos de materias estatales, induce a considerar que para una efectiva y garantizada distribución de las competencias, sería oportuna la institución de mecanismos de colaboración. En definitiva, el desarrollo de instrumentos de relación entre el Estado central y los niveles institucionales descentralizados ha encontrado pasajes de afirmación más allá de las disposiciones constitucionales. No siendo previsto explícitamente en la Constitución algún principio colaborador o participativo, ni instituto alguno de cooperación y participación, su introducción en el sistema español se debe al encuentro y ósmosis de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina, las cuales han delineado modelos, dejando a la definición legislativa la introducción de los diversos instrumentos idóneos para especificarlos.

El Tribunal y la doctrina han distinguido tres formas distintas de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas: la coordinación, la cooperación y el deber de ayuda recíproca.

La precisión del principio de colaboración hizo surgir el problema de definir si en el interior de esta categoría se recogería o se configuraría de manera autónoma también la categoría de la coordinación. La distinción, no obstante no reconciliada en la doctrina, gira en torno a la identificación en el interior de la relación entre los distintos niveles de gobierno de un sujeto que desempeñe un rol o una actividad de manera predominante. Por tanto, la diferenciación emerge con base en el tipo de relación existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es decir de tipo equiordenado o sobreordenado; en donde se descubra una posición de supremacía de un elemento de la relación (que inevitablemente es representado por el Estado), estamos en presencia de una relación coordinada. Ya en 1981, el Tribunal Constitucional había introducido este principio y fue desarrollado seguidamente mediante algunas sentencias. En particular, se señala la sentencia No. 32 de 1983, en la cual se subraya la diferenciación entre el poder de coordinación del Estado en materias de su competencia exclusiva, y la coordinación en materias en las cuales también las Comunidades Autónomas tengan alguna competencia. La distinción no es puramente académica; en cuanto al primer caso, se trata de un poder que el Estado ejerce en plena autonomía y que le compete *in toto*; en el segundo caso, la coordinación debe surgir previa voluntad expresa de las entidades descentralizadas, que reconozcan a las autoridades centrales una tarea de coordinación y, además, el Estado queda, así, obligado al respeto de las esferas competenciales de las Comunidades Autónomas, en cuanto ni el dictamen de legislación básica ni la coordinación general deben llegar al punto de vaciar de contenido las correspondientes competencias autonómicas.

Sobre la noción de coordinación, el órgano de justicia constitucional regresa sucesivamente a la sentencia No. 104 de 1988, modificando, tal vez en parte, la posición expresada en 1983, y afirmando que existiría una competencia implícita de coordinación del Estado, en donde éste tenga competencia legislativa plena y las Comunidades Autónomas sólo la competencia ejecutiva. De este modo, la coordinación puede ser ejercida de forma unilateral con carácter obligatorio. Sería, así, introducido el principio por el cual el Estado puede asumir la investidura de coordinador toda vez que sea ejercida la potestad legislativa en forma exclusiva. Se amplían, entonces, significativamente sus posibilidades de intervención, más allá de las hipótesis previstas explícitamente en la Constitución y en los Estatutos de autonomía, introduciendo así un elemento de distorsión en relación con el ejercicio de las competencias de ejecución autonómicas. La sentencia No. 104 de 1988 (reconfirmada más recientemente con la sentencia No. 236 de 1991) fue acogida de manera oscilante por la doctrina. Muchos comentaristas, de hecho, no quisieran reconocer esta supremacía general al Estado so pena de disminuir las competencias autonómicas, que no tendrían ya razón de existir, toda vez que el Estado central pueda emitir normas obligatorias de ejecución.

En cambio, la cooperación representa un ejercicio conjunto de competencias que conciernen tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas en un mismo ámbito de materia, produciendo una corresponsabilización de la actividad desarrollada. Atañe a un conjunto de modelos de relación entre poderes, que partiendo del supuesto del respeto a la autonomía competencial de cada uno, permite, mediante procedimientos concordados, flexibles y adecuados, un acuerdo recíproco. De esta forma, se asegura el buen funcionamiento del Estado, encontrando un punto de contacto entre el principio de autonomía de las comunidades territoriales y la unidad del Estado.

La característica que fundamentalmente distingue el principio de colaboración de aquel de coordinación, debe hallarse en la -menos formal- equiordenación del Estado y de las Comunidades Autónomas: el nivel de gobierno central abandona su posición de *dominus* para asumir un rol de paridad respecto a las Comunidades Autónomas.

El deber recíproco de ayuda deriva directamente del principio más general de colaboración entre las distintas entidades estatales. Su existencia está implícita en cada norma de distribución de competencias y conlleva obligaciones concretas para cada una de las partes. Estas tienen la obligación de poner en práctica todas aquellas actividades necesarias, a fin de que cada uno de los sujetos pueda ejercer correcta y eficazmente sus propias competencias.

Esencialmente, se articula en la prestación de servicios interadministrativos y en el deber de intercambio de informaciones. Justo en relación con este último aspecto, fue emitida la sentencia No. 76 de 1983, en que expresamente se afirmaba que el Gobierno y las Cortes Generales tenían el derecho de obtener información de las Comunidades Autónomas sobre sus actividades y divulgarla a todas las entidades descentralizadas. En el mismo sentido, se afirmaba el principio por el cual el Estado estaba sometido a la misma obligación, donde así se requiriera. Pero esto no implica que el Estado pueda imponer medios coercitivos para alcanzar tales objetivos, perjudicando la atribución constitucional y estatutaria de las competencias (STC No. 80 de 1985).

Además de la circulación de la información, el Estado y las Comunidades Autónomas deben brindarse recíprocamente toda la ayuda que estén en posibilidad de ofrecer; en particular, para llenar (generalmente de forma provisoria) carencias de medios de parte de un sujeto que también tendría la competencia para desempeñar una determinada actividad (STC No. 143 de 1985).

4. Los principales instrumentos y mecanismos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas

Si la definición conceptual del principio de colaboración se debe a la doctrina y a la jurisprudencia, la introducción y consecuente determinación de procedimientos y mecanismos de tipo contractual entre Estado y Comunidades Autónomas para la realización de los principios colaboradores

se adscribe exclusivamente a la legislación. Entre aquéllos se pueden distinguir, en general: instrumentos de colaboración multilaterales o sectoriales, en los que, respecto a una materia específica, las relaciones se mantienen con todas las Comunidades Autónomas simultáneamente; o bien, mecanismos de carácter bilateral por los cuales el Estado -también en más sectores- desarrolla sus relaciones con cada Comunidad Autónoma.

Posterior a la realización del Estado autonómico, emergió la necesidad de un punto de conciliación del Estado con las Comunidades Autónomas. Entonces, fue instituido mediante la Ley Orgánica No. 8 de 1980 sobre el financiamiento de las Comunidades Autónomas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, compuesto por tres ministros de Estado y por los ministros de las finanzas de cada una de las Comunidades Autónomas (*v. infra*).

La doctrina más conciente se hizo portavoz de estas exigencias de coordinación y a estas contribuciones se debe la Ley No. 12 de 1983 de Proceso Autonómico, que, por primera vez, introduce las Conferencias sectoriales, organismos competentes en materias específicas en los que participan exponentes del gobierno central y de los ejecutivos de cada una de las Comunidades Autónomas.

El Art. 4, c.1, subraya que “para la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, deberán reunirse regular y periódicamente, por lo menos dos veces al año, Conferencias sectoriales constituidas por miembros de los Ejecutivos de cada una de las Comunidades autonómicas y por el Ministro o Ministros del sector, bajo la presidencia de uno de ellos, con la finalidad de intercambiar puntos de vista y examinar conjuntamente los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para enfrentarlos y resolverlos”.

Habían transcurrido pocos años desde la promulgación de la Constitución, pero ya era percibida la carencia de instrumentos de relación aptos para mantener la unidad en la pluralidad institucional. Aparte de la doctrina y la legislación, el trayecto fue completado e influenciado además por el Tribunal Constitucional, llamado a decidir sobre la legitimidad constitucional del Art. 8 del proyecto LOAPA (actualmente Art. 4 de la Ley sobre el Proceso Autonómico). En la sentencia No. 76 de 1983, el órgano de justicia constitucional vuelve plenamente legítimas las Conferencias sectoriales, subrayando que responden a las exigencias de unidad y autonomía del sistema, aunque su existencia no puede alterar la distribución de competencias afirmada en la Constitución; por tanto, su finalidad es la de ser un lugar de intercambio de puntos de vista y de examen conjunto de los diversos problemas.

Resulta evidente la necesidad de mecanismos de colaboración entre los distintos poderes territoriales, ya que si bien hay materias atribuidas a la competencia de distintos niveles institucionales, raramente presentan ámbitos de actuación separados. Por esta razón, las Cortes Generales dictan otras leyes que instituyen igual cantidad de organismos sectoriales; y en esta perspectiva se colocan los Acuerdos autonómicos del 28 de febrero de 1992, que intentan sistematizar la compleja red de relaciones interadministrativas, proyectando sustancialmente dos soluciones: las Conferencias sectoriales y las relaciones bilaterales entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas mediante la estipulación de convenios. Los Acuerdos acogen el principio de cooperación como elemento esencial para el buen funcionamiento del Estado autonómico, entendido como el conjunto de aparatos administrativos que están al servicio de diferentes poderes territoriales pero que reaccionan respecto de la sincronía del sistema. El contenido de los Segundos Pactos Autonómicos (el acuerdo político entre el Gobierno, el Partido Popular y el PSOE, que dio paso a la segunda etapa de reforma de los estatutos) fue después incluido en la Ley No. 30 de 1992, aunque no todos los contenidos relativos a las Conferencias sectoriales fueron transformados legislativamente, contribuyendo a que permanecieran algunos perfiles de ambigüedad respecto de la naturaleza jurídica de estos organismos.

En lo específico, una primera duda de la doctrina se refiere al hecho de si en las Conferencias sectoriales deben incluirse todos los organismos sectoriales, en los que participan tanto exponentes gubernativos autonómicos como estatales, independientemente de si entre éstos se da una relación de coordinación o cooperación. Es más, si la atribución del título de Conferencia sectorial es también

atribuible a todos aquellos organismos cuya esfera de acción atañe ámbitos de materias de competencia exclusiva estatal y no solamente concurrente. Están presentes rasgos de ambigüedad, sobre todo respecto del Consejo de Política Fiscal y Financiera (*cit.*), el Consejo Interterritorial del Servicio Nacional de Salud y el Consejo General de Ciencia y Tecnología, cuyas actividades presentarían las características de coordinación estatal en materia de competencia propia; mientras que se configurarían como órganos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias estatales, el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, el Consejo Asesor de Telecomunicaciones y el Consejo Superior de Función Pública.

Merece resaltar que el Ministerio para las Administraciones Públicas, en sus más recientes documentos, no parece haber acogido estas distinciones, reduciendo la estrecha red de relaciones interadministrativas y los organismos citados a la denominación más general de Conferencias sectoriales.

4.1 Las Conferencias sectoriales

El Art. 5 de la Ley No. 30 de 1992 sobre los Acuerdos autonómicos, define las Conferencias sectoriales como espacios de encuentro entre el gobierno central y los representantes de los gobiernos autonómicos con el fin de intercambiar puntos de vista, examinar conjuntamente los problemas de cada sector y proyectar los medios para afrontarlos y resolverlos. Son, entonces, los exponentes del vértice de los ejecutivos en dar vida a estos organismos, sobre una base de aparente igualdad. Sin embargo, se reconoce, de forma exclusiva, al solo vértice ministerial estatal el poder de iniciativa en la institución de las Conferencias, norma que es confirmada también en la Ley No. 6 de 1997 (Ley de Organización y del Funcionamiento de la Administración General del Estado). De hecho, deberá ser el ministro competente en un sector dado, quien proceda a convocar una reunión (mientras que si se institucionalizase se convertiría en una Conferencia), circunscribiendo el ámbito de acción. Además, la Ley prevé que la presidencia corresponda de derecho al ministro estatal, desbalanceando una vez más la balanza de los poderes a favor de los vértices centrales. Y esta sensación no parece ser mitigada ni por la sentencia del Tribunal Constitucional No. 76 de 1983, que ha subrayado que el hecho que las Conferencias sean convocadas por los ministros de Estado y presididas por éstos, no implica automáticamente que exista un vínculo jerárquico entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni por la exigencia, avanzada en la doctrina, que las agendas de convocatoria de las reuniones de las Conferencias sean negociadas previamente con las Comunidades Autónomas y que donde hubiera una propuesta elaborada por muchas Comunidades Autónomas, ésta debería tener un valor vinculante para el ministro.

La actividad de los miembros de las Conferencias sectoriales debe limitarse a aquellas materias identificadas previamente por el ministro y que, además, pertenecen a ámbitos competenciales concurrentes o repartidos entre Estado y Comunidades Autónomas, excluyendo, así, materias que son sólo de competencia estatal. Ya ha habido ocasión de presentar esta opción doctrinal (*v. supra*), que, si bien rigurosa desde el punto de vista científico, tal vez parece una vez más concebir la distribución de competencias en forma bastante rígida y no dinámica.

La normativa de 1992 designa a las Conferencias sectoriales como espacios de encuentro para el intercambio recíproco de puntos de vista y, por tanto, estos organismos no se configurarían según la doctrina, ni como órganos del Estado ni de las Comunidades Autónomas, sino que se situarían en una zona intermedia. Serían órganos de naturaleza política, a través de los cuales se daría vida al principio de colaboración y cooperación, con el fin de “asegurar en cada momento la coherencia necesaria de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación” (Art. 4, Ley sobre el Proceso Autonómico).

Se establece que cada Conferencia, en razón de su propio ámbito *ratione materiae*, deberá establecer los instrumentos adecuados para determinar los objetivos comunes y definir los medios y los

programas operativos y de tipo financiero, que permitan su realización respetando la autonomía de cada una de las partes. Se hace referencia a técnicas de cooperación, a la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de la política general a través de la planificación y la programación conjunta, al estudio conjunto de proyectos de actuación en donde el ejercicio de una competencia presente puntos de contacto con intereses del otro sujeto institucional, o bien la deliberación de acciones comunes.

La Ley No. 30 de 1992 impone algunos procedimientos de formalización de los acuerdos surgidos en el interior de las Conferencias, exigiendo la firma del ministro o ministros competentes y de los representantes de los órganos de gobierno de las Comunidades.

Los procedimientos de decisión de las Conferencias sectoriales fueron establecidos por los Acuerdos autonómicos bajo el criterio de unanimidad, agregando, no obstante, la posibilidad de proceder también por medio del principio de mayoría.

Las modalidades a través de las cuales se alcanza un acuerdo representan un rasgo de indudable delicadeza. El criterio de unanimidad salvaguardaría el sistema; sin embargo, parece poco factible la posibilidad de lograr un consenso de nivel significativo entre el Estado y diecisiete Comunidades Autónomas. En cambio, es aceptable la solución por la cual, en caso de mayoría, el acuerdo sería vinculante sólo para las Comunidades que lo hayan suscrito (en un sistema similar a la suscripción de tratados internacionales por parte de los Estados). En esencia, las Conferencias sectoriales están abiertas al debate en el que se busca encontrar una solución sin necesariamente hallar una consagración formal en una votación, pero intentando llegar a un acuerdo político en torno a un rumbo. Este último debería ayudar a superar *impasse* y dificultades y obligaría políticamente sólo a las Comunidades Autónomas que han expresado un parecer favorable. Es más, mientras sea necesaria una intervención legislativa de las asambleas autonómicas, este acuerdo tendrá sólo una función de impulso, debiendo someterse sucesivamente a la ratificación legislativa de las Comunidades o por parte del Estado.

Caso distinto es aquel en el cual las Conferencias sectoriales procedieran a la predisposición y a la sucesiva firma de los así llamados “Convenios multilaterales de naturaleza administrativa”. El Art. 5 de la Ley No. 30 de 1992, de hecho, dispone que los acuerdos de las Conferencias sectoriales pueden ser formalizados como verdaderos “convenios”. Por medio de este instrumento, entonces, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se obligarían al contenido formalizado en el convenio y por tanto, su no aplicación, o los actos y comportamientos contrarios a éste, podrían ser sancionados por los tribunales administrativos. Más aún, deberían estar sujetos a los principios impuestos por la publicación de los actos y ser comunicados al Senado.

La realización de los Acuerdos autonómicos de 1992 y su inclusión legislativa, han conducido a la formalización de diecisiete Conferencias sectoriales pertenecientes a los ámbitos más dispares pero significativos para el ordenamiento. En tal sentido, merecen resaltarse dos datos: el primero tiene que ver con la intensificación del funcionamiento de las Conferencias sectoriales como un todo, pero en particular, el fenómeno tiene que ver con las Conferencias instituidas en los Acuerdos autonómicos. De hecho, entre 1988 y 1991, el total de reuniones de las Conferencias fue de 109; entre 1992 y 1995 fue de 145. Si quisiéramos descomponer ulteriormente este dato, se observa que entre 1988 y 1991 el total de los encuentros de las Conferencias incluidas en los Acuerdos autonómicos fue de 83, en comparación con los 105 del período sucesivo; mientras que los organismos de participación regulados por la ley, en los primeros cuatro años considerados, tuvieron 26 ocasiones para reunirse, en comparación con las 40 del período sucesivo. Los datos expuestos subrayan cómo se ha registrado un fuerte incremento de momentos de encuentro entre los dos niveles de gobierno, y esta tendencia parece confirmarse también con el último dato disponible, que es de 1995, año en el que tuvieron lugar 47 encuentros de las Conferencias sectoriales, alcanzando el máximo histórico desde 1982.

Sin embargo, a pesar de la constatación de una intensa y creciente actividad por parte de las Conferencias sectoriales, a través de los años se registra el hecho de que las Conferencias que

realmente se reunieron para funcionar en pleno y con frecuencia regular, fueron muy pocas. Según los datos disponibles hasta 1995, sólo la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales (años 1993-1995), la Conferencia para el Sistema Nacional de Salud (años 1993-1995), la Conferencia para Asuntos Relacionados con las CC.EE. (años 1994 y 1995), la Conferencia Sectorial de Agricultura (en 1995), han servido en tal sentido; mientras, sólo once Conferencias procedieron a la votación de un reglamento propio respecto de las diecisiete previstas.

De todas formas, resulta muy difícil evaluar en conjunto las actividades de las diversas Conferencias sectoriales, ya que depende mucho de la materia para la cual fueron constituidas y del impulso que les quiso conferir el ministro competente. Este último puede, de hecho, optar por instituir un órgano de cooperación de segundo nivel, es decir organismos de apoyo integrados por funcionarios y no por los representantes de los ejecutivos. En esencia, los responsables de los despachos prefieren moverse en un nivel de cooperación en el que coparticipan sujetos del estrato burocrático (en general, forman parte los directores generales de los varios ministerios y de las Consejerías). Prueba de esta tendencia es el elevado número de organismos de colaboración de segundo nivel, que al 31 de diciembre de 1995 eran 359.

Alusión particular merece la Conferencia Sectorial para los Asuntos de las CC.EE. Es innegable que existe un problema de relación entre las entidades subnacionales y los procesos de integración europea, que somete a tensión los ámbitos de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas delineadas en la Constitución y los Estatutos.

Bajo esta óptica, ya en 1988 fue creada a nivel informal una Conferencia sectorial para los asuntos europeos, posteriormente institucionalizada con los acuerdos citados de 1992, potenciada con el acuerdo del 30 de noviembre de 1994 sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones comunitarias (negociación que no ha encontrado consenso en el País Vasco, el cual ha constituido una Comisión Bilateral Estado - País Vasco para Asuntos Europeos) y que encontró su consagración definitiva en la Ley No. 2 de 1997.

Desde su instauración, esta Conferencia se ha caracterizado por su rol impulsor y coordinador de los trabajos de las otras Conferencias sectoriales, ocupándose en forma transversal de todas las materias de competencia de las Comunidades Autónomas que puedan ser objeto de normativa e intervención por parte de la Unión Europea. De esta forma, se quiso evidenciar una ruptura del carácter fuertemente sectorializado y particularizado de las Conferencias, optando por un sistema de relaciones conjuntas que tuviera como centro propulsor las dinámicas europeas.

El flujo de noticias, datos e información que llega a la Conferencia siempre fue continuo, lo que ha permitido configurarla como un foro de debate elevado sobre los diversos aspectos relativos al proceso de integración europea. El resultado de las actividades de este organismo fue la elaboración de una posición común de las Comunidades Autónomas en la Conferencia intergubernamental, que sancionó, en forma de principio, la existencia de un frente común de las autonomías territoriales españolas de cara a las dinámicas de la Unión Europea, alejándose significativamente del modelo que se prefiguró en ocasión del debate relativo a la adhesión de España a la Comunidad Europea, en el que las únicas formas de comunicación entre Estado y comunidades territoriales se resolvían con una serie de reuniones bilaterales.

Tanto la Ley No. 2 de 1997 como el reglamento de funcionamiento de la Conferencia, del mismo año, entretejen una trama de funciones y cometidos que configuran un organismo de coordinación, cooperación y garantía de las competencias de las Comunidades en las políticas europeas. Por ejemplo, la Conferencia debe conocer el funcionamiento de cada una de las Conferencias sectoriales existentes, surgiendo así, a cuenta de estas últimas, la obligación de informar sobre lo que corresponde a la Conferencia en materia de asuntos comunitarios. Esta última ofrece asistencia y formula recomendaciones a sus homólogas, llegando a convocar a los vértices de las administraciones con el objetivo de debatir temas relevantes en presencia de fallas por parte de las otras Conferencias

sectoriales, aun si para realizar adecuadamente estos objetivos fuera necesaria la formalización de mecanismos de relación con las distintas Conferencias. En este sentido, hasta ahora sólo se registra la emisión de reportes elaborados periódicamente por el Ministerio para las Administraciones Públicas, que los remite a todos los componentes de la Conferencia. Esta debería, además, desempeñar un rol impulsor y de coordinación en los encuentros de los representantes autonómicos en los Comités de la Comisión Europea, aunque para esto se espera un reglamento que formalice la forma y los límites de tal relación, mientras se debate la posibilidad de poder intervenir en el Consejo de la Unión Europea (por ejemplo, por medio de la participación en aquellas reuniones en las que se debaten cuestiones en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas). Además, las posiciones expresadas por el organismo en cuestión deberán ser tomadas en cuenta específicamente por el Estado central, cuando éste tenga que determinar la posición española en el ámbito comunitario, tanto en materias de su propia competencia como en aquellas repartidas y concurrentes.

A la especificidad funcional corresponden perfiles innovadores también respecto de su composición. Una reciente intervención legislativa dispone, en efecto, que forman parte de la mencionada Conferencia, el Ministro para las Administraciones Públicas, el Secretario de Estado para la Política Exterior y para la Unión Europea y el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, además de los Ministros competentes por materia designados por las respectivas Comunidades Autónomas. Además de estos componentes institucionales, el reglamento prevé la posibilidad de participación del Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente ante la Unión Europea y altos representantes de las diversas administraciones, previa invitación.

Como consecuencia de todos estos elementos, la Conferencia traiciona el modelo delineado por la Ley General de 1992 sobre Conferencias sectoriales. De hecho, son acentuados significativamente los perfiles de participación de las Comunidades en la actividad exclusiva del Estado relacionada con las relaciones internacionales, en cuanto, a través de la Conferencia, las Comunidades Autónomas explicitan sus posiciones, concurriendo en la definición de la voluntad última por parte del Estado. La manifestación de su parecer -como paso necesario en el procedimiento de formación de la posición del Estado central en el ámbito europeo- representa, además, un elemento ulterior de garantía de las competencias de las Comunidades.

Por demás, el diseño trazado por la Ley de 1997 parece contradecir las expectativas en el primer año de actividad de la Comisión, y como prueba de ello, emerge una profunda falla entre todo lo establecido por las disposiciones legislativas y la realidad institucional. No obstante las premisas, no se ha registrado la voluntad política por parte del gobierno de proceder a potenciar e impulsar la actividad de la Conferencia. En esta situación, se presencia, además, una sustancial desconfianza de las Comunidades Autónomas hacia este organismo, tanto que Cataluña ha constituido la Comisión Bilateral Estado - Generalidad de Cataluña para Asuntos Europeos, demostrando una vez más la tendencia del sistema español de privilegiar las relaciones bilaterales en sentido vertical (*v. infra*).

4.2 Los convenios

La *ratio* inspiradora de los convenios es opuesta a aquella que gobierna las Conferencias sectoriales. En efecto, estas últimas se configuran como organismos multilaterales en los que participan todas las Comunidades Autónomas bajo un principio de igualdad. La realización de los convenios es, en cambio, la consagración del principio del bilateralismo, por el cual cada Comunidad Autónoma negocia directamente con el Estado central, sin preocuparse por encontrar una posición común con sus otras homólogas.

Estos actos son firmados por los Ministros y, dado que, aun si son estipulados con cada una de las Comunidades Autónomas, terminan por versar sobre las mismas materias, se plantea el problema de encontrar cierta homogeneidad de trato. En esta óptica se coloca el Acuerdo del 2 de marzo de 1990,

aprobado por el Consejo de Ministros, en el que se establecen determinados requisitos para estos convenios: establecimiento de la autoridad que los suscribe; título o títulos de competencia con base en los cuales se activa cada una de las partes; objetivos del convenio e indicación de los recursos económico-financieros asignados; creación de una Comisión; indicación del período de vigencia.

En lo que respecta a los procedimientos, después del Acuerdo de Ministros del 3 de julio de 1998, que da el ejecútase a las Leyes No. 6 de 1997 (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado) y No. 50 de 1997 (Ley del Gobierno), los ministros, presidentes y directores de organismos públicos son competentes para la estipulación de convenios; en una fase sucesiva, está prevista la realización del *dossier* preparado por la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas; el Acuerdo del 3 de julio de 1998 establece cuáles son los convenios que deben ser autorizados previamente por la Comisión Delegada de Asuntos Autonómicos; después de la firma es obligatoria su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Dada la multiplicidad de convenios suscritos cada año, es arduo el proceso para su clasificación; no obstante, el Ministerio para las Administraciones Públicas previó la especificación de algunas tipologías: basándose en el número de contrayentes, pueden involucrarse una o más Comunidades Autónomas; en relación con su eficacia temporal, el convenio puede ser indefinido o limitado a un período de tiempo y, en cada caso, prefijado en el mismo acuerdo; y en relación con su contenido, la clasificación se presenta más articulada, habiendo el Ministerio identificado seis contenidos típicos prevalecientes: intercambio de información; provisión de asistencia técnica; prestación y gestión de servicios por parte de otra administración; coordinación procedimental; cooperación financiera; creación de un órgano permanente.

De la heterogeneidad de los contenidos emerge que los convenios pueden adscribirse de forma transversal a los tres principios de colaboración definidos con anterioridad: el principio de coordinación, el de cooperación y el deber recíproco de ayuda. Representan el principal vehículo de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, y su éxito se ha incrementado año tras año, permitiendo afirmar que la mayoría de las relaciones intergubernamentales en España tiene lugar por medio de este instrumento.

De cualquier forma, la información requiere ser desagregada ya que la mayoría de estas convenciones son de contenido análogo, sino igual, para cada Comunidad Autónoma; por tanto, a un incremento cuantitativo de los convenios no corresponde un aumento en las materias contenidas. Basta con pensar que en 1997, sobre 366 convenios, sólo uno es de tipo multilateral, y que los otros 365 representan una mera repetición de acuerdos entre las diversas Comunidades Autónomas que formaban parte de un proyecto de colaboración más amplio y generalizado, y que en realidad, pueden ser adscritas a sólo 26 tipologías de convenios. Otro dato puede explicar mejor este fenómeno: en materia de servicios sociales, los 190 convenios estipulados en 1998 corresponden en su mayoría a 13 proyectos o programas diversos, que se traducen en clave bilateral entre Estado y Comunidades Autónomas, diversificándose en una mínima parte uno del otro, y constriñendo a la doctrina a hablar de “bilateralismo artificial” o de “multilateralismo oculto”.

De acuerdo a las tendencias, los ámbitos mayormente involucrados fueron el sector agrícola, el de los asuntos sociales y el de obras públicas. Se registra un aumento significativo en estas áreas desde 1992 en adelante, año en el que después de los Acuerdos autonómicos, las Comunidades Autónomas han previsto, por el principio dispositivo, integrar en el propio Estatuto estas competencias.

Los efectos para las partes firmantes de estos instrumentos convencionales pueden ser: la obligación de elaborar determinadas normas jurídicas; la previsión de la realización de determinadas actividades administrativas; la obligación de efectuar una planificación conjunta de las actividades que el Estado y las Comunidades Autónomas deberían llevar a cabo; la obligación de participación para representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas en un órgano común.

Sin embargo, es válido el principio de que la voluntad conjunta de los dos sujetos contrayentes no

puede forzar la distribución competencial (STC No. 93 de 1986).

Si se privilegian instrumentos de cooperación multilateral, el principio que emerge es aquel del peso específico igual para cada entidad territorial en su relación con el Estado, proponiendo virtualmente una homogeneidad entre éstas; por el contrario, la difusión de las relaciones bilaterales empuja al reconocimiento y potenciamiento de las distintas realidades, exaltando las diferencias. En España, la preponderancia de pactos bilaterales es favorita, más aún por la presencia de partidos autonomísticos que gozan de una fuerte representación parlamentaria, en grado de determinar la mayoría de gobierno (partidos bisagra).

En tal sentido, un elemento revelador puede ser hallado en la primera disposición adicional de la Ley No. 2 de 1997, que, no obstante reforzar un organismo multilateral como la Conferencia sectorial para los asuntos europeos, contemporáneamente prevé la posibilidad de establecer instrumentos de cooperación bilaterales para cuestiones relativas a la participación en los asuntos comunitarios. Y actualmente, el único órgano bilateral constituido es aquel que involucra al País Vasco, respondiendo a las tradicionales y consolidadas reivindicaciones de especialidad de aquella región.

Los datos explicitados pueden conducir a elaborar algunas reflexiones: la tendencia del sistema español a privilegiar las negociaciones bilaterales esconde el peligro de exasperación de la especialidad de las diversas Comunidades Autónomas, acentuando las asimetrías del sistema. Además, parece intuirse que las Comunidades más fuertes en posición de negociar puedan -en teoría- obtener condiciones más favorables respecto de otras. De hecho, es innegable que en un sistema de relaciones se beneficien las entidades territoriales más dinámicas en perjuicio de las otras. Analizando datos subdivididos por Comunidades Autónomas, se evidencia que desde 1992 hasta 1998 fue Cataluña, con 243 convenios, la Comunidad que ha suscrito el mayor número de acuerdos, seguida por Andalucía con 211, Aragón con 188, Galicia con 179, Madrid con 173, y finalmente la Comunidad Valenciana con 171; y manteniéndose como faros de cola, Navarra con 66 convenios y el País Vasco con 63. Además, las convenciones bilaterales entre Estado y Comunidades representan una fuente de financiamiento adicional de dimensiones significativas para cada una de las entidades territoriales. Basta con pensar que en 1998 el volumen total de recursos comprometidos a través de los convenios fue de 240.000 millones de pesetas.

El resultado que se alcanza de esta forma es el de la consolidación de la tendencia centrípeta del sistema. De hecho, las Comunidades Autónomas serían desprovistas de una posición única de negociación en la que unidas podrían sentarse y contratar con el Estado central, el cual no tendría en contraposición una sola comunidad sino diecisiete.

5. Conclusiones

La evolución de los Estados compuestos induce a las comunidades territoriales a buscar nuevas formas de colaboración con las autoridades centrales para salvaguardar su propio ámbito de competencias, a pesar de la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de participación en las actividades del Estado. En efecto, y no obstante la histórica tradición que coloca a la segunda cámara como elemento irrenunciable para la caracterización de un Estado federal, en muchas partes se registran críticas destinadas a hallar eco ya sea en la doctrina o en las fuerzas políticas. En particular, se subrayan los rasgos ligados a la agilidad del procedimiento legislativo, el cual se haría más lento por la obligación de segunda lectura por parte del Senado; es más, mientras el procedimiento electivo de la Cámara Alta reproduzca en sus características esenciales el de la otra asamblea, se pone de relieve el hecho de que el Senado deja de identificarse como una Cámara de los Estados, traicionando así su *ratio* inspiradora. En fin, los Estados modernos tienen la necesidad de absorber un número siempre mayor de funciones, las cuales se demoran en encontrar la colocación adecuada en la Constitución. El acervo de todas estas dificultades no puede encontrar un punto de resolución simplemente con la vinculación de las entidades descentralizadas al procedimiento legislativo, es decir con la regionalización del Senado,

ni en la distribución rígida de las tareas entre Estado y Comunidades territoriales. A estas razones se agrega la necesidad de desarrollar nuevas sedes de encuentro y de instrumentos de participación que abarquen el nivel central y el periférico, permitiendo una intensa actividad consensual, favorecida por la preparación técnica de los participantes, por la agilidad de los procedimientos y la celeridad decisional.

Por medio de contactos más o menos formalizados, se asegura el logro de un consenso no sólo en un momento precedente a la deliberación de decisiones legislativas y gubernativas (fase ascendente), sino también en una fase sucesiva (fase descendente), en la que es necesaria una implementación adecuada, específica y respetuosa de las competencias federales descentralizadas.

En efecto, parece que donde existen experiencias federales consolidadas, la presencia de una asamblea representativa de la población de las entidades regionales no resulta imprescindible privilegiando, en cambio, una dimensión más relacionada con los criterios de eficiencia de la acción pública, alcanzados a través de la coordinación entre los ejecutivos.

Las relaciones entre centro y periferia serían más fluidas, de hecho, a través de procesos de participación mayormente ligados al “*interstate federalism*” (un mecanismo de representación de los intereses subnacionales por medio de la contratación intergubernamental), más que al “*intrastate federalism*” (fenómeno por el cual los intereses regionales encuentran espacio y visibilidad a través de las instituciones centrales, la que podría ser la Cámara Alta).

Bibliografía

- Vv. Aa. Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica. XIX Jornadas de Estudio del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1998.
- AJA E., El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional, Barcelona, 1993.
- AJA E., CARRILLO M., ALBERTÍ E., Manual de Jurisprudencia Constitucional, Madrid, 1990.
- ARAGÓN REYES M., Estudios de Derecho Constitucional, Madrid, 1998.
- BALANGUER CALLEJÓN F., Fuentes del derecho, Madrid, 1982.
- BARNÉS J., Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996, in Revista Española de Derecho Administrativo, 93, 1997.
- BIFULCO R., La cooperazione nello Stato unitario composto, Padova, 1995.
- CHRISTIANSEN T., Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions, in Publius, 26, 1, 1996.
- DEHOUSSE R., Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux, in Revista de Derecho Público, 106, 1990.
- GAMBINO S. (coord.), Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze, Rimini, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., Una reflexión sobre la supletoriedad del derecho del Estado respecto al de las Comunidades Autónomas, in Revista Española de Derecho Administrativo, 95.
- GARCÍA ROCA J., Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad, in Revista Vasca de Administración Pública, 47, 1997.
- GROPPI T., Il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome, Torino, 1992.
- GROPPI T. (coord.), Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata, Torino, 1998.
- HOOGE L. H., MARKS G. "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union, in Publius, 26, 1, 1996.
- Informe Comunidades Autónomas, 1992-1998, Barcelona.

- JIMÉNEZ ASENSIO R., Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado, Madrid, 1993.
- LÓPEZ AGUILAR J. F., Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el «hecho diferencial constitucionalmente relevante», in Cuadernos de Derecho Público, 2, 1997.
- LÓPEZ AGUILAR J. F., La aporía constitucional de la supletoriedad del Derecho del Estado, in Revista Vasca de Administración Pública, 51, 1998.
- LÓPEZ GUERRA L., Modelo abierto y hecho diferencial, in Revista Vasca de Administración Pública, 47, 1997.
- MUÑOZ MACHADO S., Derecho público de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1989.
- PEREZ TREMPES P., et al (coord.), La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1998.
- ROIG MOLÉS E., La ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, in Cuadernos de Derecho Público, 2, 1997.
- ROLLA G. (coord.), Il X anniversario della Costituzione spagnola. Bilancio, problemi, prospettive, Siena, 1989.
- ROLLA G. (coord.), La riforma delle autonomie regionali, Torino, 1995.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA J. J., Las bases constitucionales del Estado autonómico, Madrid, 1998.
- TORNOS MÁS J., Las Conferencias sectoriales, in Documentación Administrativa, 240, 1994.