Nº 17, Junio 2000

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

David Arellano Gault... [et al]
Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)
» resumen » abstract » texto completo

Joan Subirats y Ricard Gomà
Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea
» resumen » abstract » texto completo

Darío I. Restrepo Botero
El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora en Colombia
» resumen » abstract » texto completo

Jorge Renato de Souza Verschoore Filho
El capital social y los nuevos instrumentos de políticas públicas para el desarrollo sostenido: la experiencia de Rio Grande do Sul, Brasil
» resumen » abstract » texto completo

Heloisa H. Primavera
Política social, imaginación y coraje: reflexiones sobre la moneda social
» resumen » abstract » texto completo

Juan Carlos Cortázar Velarde
Estrategias educativas para el desarrollo de una "cultura tributaria" en América Latina. Experiencias y líneas de acción
» resumen » abstract » texto completo

Leonardo Santana Rabell
Tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos

Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México) *

David Arellano Gault, José Ramón Gil,
Jesús Ramírez Macías y Angeles Rojano

Introducción

Los procesos de reforma de la administración pública que se iniciaron en la década de los ochenta bajo el discurso de generar un gobierno cada vez más eficiente y efectivo, están entrando en una fase de intensa recomposición. Después de los procesos de privatización, muchas veces llevados a cabo sin un claro marco metodológico (Boneo, 1985) y sin un diagnóstico claro de la afectación negativa que tal proceso podría generar en la capacidad del Estado y de los gobiernos para mantener un mínimo de gobernabilidad (como diagnostica el Banco Mundial, 1997), se ha generado desde hace algunos años una propuesta de reforma que propugna por un gobierno modesto (Crozier, 1989), pero capaz de enfrentar y dirigir con éxito los problemas públicos.

El marco general que ha orientado este tipo de reformas, ha adquirido una sorprendente homogeneidad a lo largo y ancho del mundo. Una reforma "gerencialista" parece estar guiando la dinámica de transformación y de consolidación de las capacidades gubernamentales para los próximos años. Esta reforma gerencialista ha sido denominada por algunos como Nueva Gerencia Pública o *New Public Management* (Hood, 1991;1995, Pallot, 1998)[1].

Como parte de lo que se ha denominado la "Nueva Gerencia Pública" (*NGP*), las propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados, se están haciendo comunes en una gran cantidad de países. Todo esto, además, con al apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, entre otros.

En diversos foros, se escucha hablar que la NGP es una moda administrativa más (Guerrero, 1999). Sin embargo, un grupo importante de países no se han quedado solamente en reformas administrativas y organizacionales aparentemente condenadas a morir en el corto plazo, sino que han impulsado, como punta de lanza de la reforma, una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: la presupuestación. Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo, o principalmente, en el control de recursos y gastos.

En otras palabras, diversos gobiernos (incluyendo al de México) han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública, la transformación del proceso presupuestal, de uno orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos.

Los argumentos básicos de los que defienden esta propuesta son bastante conocidos ya: es con base en una reforma al proceso presupuestal que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar; es el presupuesto y su proceso, una guía que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que se definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales.

Por ello, el tránsito de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparece en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.

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

Además, una de las principales preocupaciones respecto a las reformas gerencialistas ha sido el tema de rendición de cuentas (Arellano, 1999). Dirigir las organizaciones y sus agentes a buscar resultados sin preocuparse por la rendición de cuentas de los recursos, los impactos, las responsabilidades y las consecuencias de largo plazo de las acciones gubernamentales, es uno de los grandes riesgos de una visión simplista del "paradigma posburocrático" (Barzelay, 1992).

Sin embargo, si la reforma tiene como base una sólida definición conceptual, legal e institucional del presupuesto, muchas de estas limitaciones o posibles causas de problemas, por lo menos en teoría, se ven reducidas. Un presupuesto dirigido a resultados, con reglas de interacción claras entre las agencias que asignan y controlan el gasto, no sólo asegura que exista una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados, sino que además permite definir los mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales (entidades y dependencias, en la definición formal mexicana) van adquiriendo autonomía de gestión, sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general.

Además, existe la ventaja -continúan los defensores de estas propuestas- de que el uso de técnicas e instrumentos económicos, como la teoría agente-principal (Jensen y Meckling, 1976), hará mucho más racional el proceso de alcance de objetivos a través de la creación de incentivos e instituciones "adecuadas", lo que reducirá las probabilidades de oportunismo ante una lógica de actuación de las agencias gubernamentales más descentralizada.

En efecto, las reformas gerencialistas y los presupuestos orientados a resultados llevan ineludiblemente a una consecuencia: al incremento de la autonomía de acción operativa de los agentes y las organizaciones gubernamentales. El argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de las organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución.

Pero sin un control adecuado, el desorden y la incongruencia en las actividades generales de la administración pública sería una consecuencia no deseada de este tipo de reformas. El contar con un presupuesto que genere las reglas y las instituciones adecuadas, para que al mismo tiempo que se dirige estratégicamente a la organización y permite autonomía de gestión a las agencias, se tengan los instrumentos para vincular gasto con resultados de una manera confiable, reduce este riesgo e incrementa las ventajas de generar un cuerpo administrativo innovador y pensante.

Los presupuestos dirigidos a resultados parecen ser una pieza sustantiva del éxito de las reformas administrativas contemporáneas. Sin embargo, el camino no es fácil. Diversas experiencias en el mundo donde se ha implementado este tipo de reformas presupuestales están hoy revalorando y reevaluando sus resultados. El estudiar algunas de estas experiencias, concretamente Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda, es uno de los objetivos de este documento.

Además de las lecciones que pueden aprenderse de otras experiencias, es importante analizar los esfuerzos realizados hasta el momento en México, para la instrumentación de un presupuesto dirigido a resultados. En el marco del Programa de Modernización Administrativa (Promap 1995-2000), en 1997 se comenzó a implementar la Nueva Estructura Programática (NEP) y el desarrollo de un SED o Sistema de Evaluación del Desempeño (SHCP, 1998). Entre otros proyectos de reforma, estas dos piezas sustantivas de trabajo institucional han comenzado a generar los elementos y los espacios para la transformación del proceso presupuestal en México. Si bien su implementación se está iniciando, es importante hacer una comparación con otras experiencias para resaltar los retos que, en México, su instrumentación está enfrentando y los que seguirá enfrentando en el futuro.

Así, el objetivo sustantivo de este documento es contribuir al análisis y discusión del proceso de reforma presupuestal en México, particularmente aquella reforma dirigida a transformar el proceso presupuestal, teniendo como guía sustantiva la obtención y medición de resultados. Para ello, nos proponemos hacer una exploración básicamente documental con respecto a este tipo de reformas que otros países han instrumentado, introduciendo ciertas reflexiones que el estudio empírico de la situación en México nos ha enseñado.

Es importante destacar que éste no es un estudio comparativo que busque extrapolar y generalizar. Esta es una exploración *ad hoc* (es decir bajo ciertos parámetros pre definidos explícitamente) que busca resaltar los dilemas que está enfrentando este tipo de estrategias de reforma en su proceso de adaptación e implementación.

En otras palabras, hemos encontrado en el proceso de estudio de otras experiencias, problemas similares a los que está enfrentando la reforma presupuestal en nuestro país, y otros problemas que, dado el grado de desarrollo de la propuesta en México, todavía no son observables, pero que tienen una buena probabilidad de serlo en el futuro inmediato. Resaltar estos problemas que, no importando las grandes diferencias entre los países analizados, son problemas comunes, tiene una buena probabilidad de señalarnos situaciones clave que pueden ser advertidas con anticipación y, con ello, obtener lecciones prácticas y estratégicas pertinentes, tanto para México como para el resto de América Latina.

De esta manera, hemos escogido realizar un análisis que ponga énfasis en tres elementos sustantivos de la reforma:

- Analizar reformas que se plantean la medición del desempeño y la dirección de la acción hacia la obtención de resultados.
- Discutir los mecanismos legales y normativos que fueron generados para dar legitimidad, orden y legalidad al proceso de reforma.
- Estudiar las transformaciones en la relación existente entre las agencias controladoras del gasto y las dependencias, entidades o demás agencias gubernamentales.

A partir del análisis de cada experiencia con base en estos elementos, se busca resaltar las lecciones y los dilemas que la propia reforma va generando y que sintetizamos en tres elementos de análisis:

- El papel de las agencias controladoras
- La autonomización de las organizaciones gubernamentales, y
- Los puntos particulares de incertidumbre que las reformas generan en la dinámica gubernamental.

Para la realización de esto, se propone estudiar tres casos reconocidos internacionalmente como experiencias indispensables a conocer por su ambición y complejidad: el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. En todas estas experiencias, la reforma gerencial del gobierno ha implicado tener como pieza sustantiva una reforma presupuestal dirigida a objetivos y resultados.

Además, las transformaciones legales e institucionales han sido un pivote elemental de legitimación del proyecto, generando una compleja transición y cambio en las relaciones entre agencias controladoras y supervisoras del gasto y las demás agencias gubernamentales. Si bien es claro que las diferencias políticas, históricas y económicas entre estos casos (todos, además, pertenecientes al sistema de Commonwealth británico) y México son enormes, creemos que se pueden obtener lecciones importantes para el caso mexicano y, en general, para diversas reformas en curso.

Como podremos observar, los principales dilemas identificados en el ámbito internacional (el asentamiento de un nuevo papel de las agencias controladoras y el desarrollo de mayor autonomía de gestión en las organizaciones gubernamentales) aparecen en cada una de las experiencias, y se pueden analizar (aunque sea de manera inicial) ciertas similitudes y diferencias sustantivas, pudiendo observar estrategias concretas que se han intentado con diferentes resultados.

De esta forma, se analizarán muy brevemente los casos ya definidos, en términos de sus aspectos generales, del marco legal y normativo que han utilizado para legitimarse e instrumentarse, así como de las transformaciones que buscan generar tanto dentro de las propias agencias gubernamentales, como de su relación entre sí; todo a partir de inducir un proceso presupuestal que dirija la acción gubernamental a la obtención de resultados más que simplemente a la administración de programas. No está de más repetir que las diferencias históricas, políticas, económicas y sociales entre estos países son enormes. Por ello, de manera explícita no se propone realizar todavía un estudio que enfatice las

diferencias, mucho menos por tanto que evalúe el impacto de las reformas.

Por último, se realiza la comparación a través de las categorías definidas, proponiendo lecciones y nuevas vías de análisis que podrán explorarse a partir de los dilemas de instrumentación de este tipo de presupuestos.

A. Características principales de las reformas

En razón de la extensión que debe cumplir este artículo, expondremos de una forma muy breve las principales reformas legales e institucionales en Nueva Zelanda, el Reino Unido, Australia y México. Nos apoyaremos de algunos cuadros con el fin de destacar los tres elementos de análisis, éstos son: el papel de las agencias controladoras, el grado de autonomía de las agencias gubernamentales y la identificación de algunos puntos de incertidumbre que presentan las diferentes reformas.

1. Nueva Zelanda

Antes de las reformas administrativas, Nueva Zelanda se caracterizaba por un control centralizado del sector estatal, con una economía regulada y subsidiada, protegiendo el mercado interno como una prioridad. Es a partir de 1984, con la llegada al poder del partido Laborista, que el país se ve inmerso en una serie de reformas por medio de un marco legal. El principal órgano responsable del presupuesto es el Ministerio de Finanzas y de éste depende el Departamento de la Tesorería.

Las reformas fueron introducidas en tres fases (Mascarenhas, 1996). En la primera, el gobierno reexamina el papel del Estado en la economía a través de la demarcación de los respectivos papeles del sector público y privado, y resaltando el mercado como guía para la economía, en lugar del modelo de Estado interventor. La segunda fase de la reforma incluye el establecimiento de departamentos del servicio público en empresas autónomas propiedad del Estado, regidas por la *State-Owned Enterprises Act*. La fase tres, la cual centró las reformas en el núcleo del sector público, se inició en dos partes: la introducción de la *State Sector Act,* en 1988, y la *Public Finance Act,* de 1989.

Las reformas enfatizaron en la creación de incentivos para alcanzar lo que se esperaba de los administradores del sector público, los cuales incluyeron (Scott y Gorringe; 1989):

- Dar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos asociado con mayores recompensas y castigos.
- Reducir el control en insumos.
- Poner énfasis en la especificación de *outputs*, ampliamente definidos.
- Introducir sistemas de información para medir los resultados.

Por medio de las reformas institucionales se han separado políticas y operaciones, contratos basados en relaciones jerárquicas y rigurosos sistemas de administración por resultados, lo que ha mejorado la rendición de cuentas de ministerios al Parlamento, de servidores públicos a ministros, y a través de éstos, al Parlamento (Aucoin, 1995).

Las principales reformas institucionales en el sector público fueron (Boston, 1996): *State-Owned Enterprises Act 1986, State Sector Act 1988, Public Finance Act 1989 y Fiscal Responsibility Act 1994.*

La **Ley de Empresas de Propiedad Estatal** de 1986 *(State-Owned Enterprises Act, SOE)* estableció un número de organizaciones como empresas autónomas propiedad del Estado y cuya operación fuera rentable. Algunos de los componentes clave del modelo de empresas estatales establecen una clara identificación y separación del papel de los ministros y administradores, así como el reporte actual de los resultados logrados, previas especificaciones de los objetivos (Pallot, 1997).

La *State-Owned Enterprises Act* establece una reestructuración de las organizaciones del Estado, las cuales van a operar bajo una concepción de empresas privadas, lo que determina la necesidad de establecer nuevas reglas políticas y administrativas para los principales actores gubernamentales. La *State Sector Act* en 1988 y la *Public Finance Act* en 1989 vinieron a reforzar y complementar las reformas iniciadas por la SOE.

Dos años después, y como seguimiento de la Ley de Empresas de Propiedad Estatal se emprendió la reforma de la función pública de Nueva Zelanda. Así, la **Ley del Sector Estatal** de 1988 (*State Sector Act, SSA*) modificó las condiciones para designar los jefes ejecutivos (Chief Executive); redefinió las relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos frente a los ministerios; y otorgó a los jefes ejecutivos la responsabilidad de la mayor parte de la gestión de personal y financiera, que anteriormente se administraba desde el centro por la *State Services Commission* (SSC) y por la Tesorería (OCDE, 1993).

La SSA reorganizó el servicio público y cambió las relaciones entre ministros y jefes ejecutivos. Esta Ley reemplazó al jefe permanente en los departamentos del gobierno por jefes ejecutivos, a través de un contrato por tiempo limitado con la posibilidad de renovarlo. El jefe ejecutivo es responsable de la administración del departamento y tiene poderes similares a un empleado del sector privado (Mascarenhas, 1996). En pocos meses, el servicio civil de carrera, que prevalecía desde 1913, fue prácticamente abolido (Gregory, 1999). Los jefes ejecutivos son designados a través de un proceso transparente llevado a cabo por la SSC, considerando la opinión de los ministerios en la asignación.

La **Ley de Finanzas Públicas** de 1981 (*Public Finance Act, PFA*) fue complemento de la *State Sector Act* en el ámbito de la gestión financiera. Bajo esta Ley se cambió de un control por los insumos (*inputs*) a un mayor énfasis en los resultados por medio de los *outputs* y *outcomes*.[2] El énfasis en la gestión financiera pasó del control de *inputs* a medidas de *output y outcome* (Boston,1996).

La PFA prevé que las asignaciones sean evaluadas por clases de *outputs* más que por *inputs*. Este cambio da a los jefes ejecutivos una amplía discreción para la selección de los *inputs* que generan los *outputs*. La PFA establece especificaciones *ex ante* de *outputs* (bienes y servicios), y concibe el presupuesto y las asignaciones posteriores como "contrato por resultados", el cual especifica la asignación de recursos por la oferta de *outcomes* (impacto en la comunidad) (Mascarenhas, 1996).

Por su parte, la **Ley de Responsabilidad Fiscal** de 1994 (*Fiscal Responsibility Act,* FRA) establece los principios en que deberá sustentarse la política fiscal; norma la publicación de los distintos actos con consecuencias fiscales; y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados de su actuación e intenciones y propuestas para el corto y largo plazo.

La información financiera debe ser acorde con la Práctica Contable Generalmente Aceptada (GAAP); ésta fue establecida como un cuerpo independiente, bajo la *Financial Reporting Act* (1993), por el gobierno de Nueva Zelanda para prever prácticas de manipulación financiera y asegurar el control del gasto público.

De lo anterior se desprende que, a partir de una serie de reformas legales e institucionales en Nueva Zelanda, se establece la separación de funciones entre la formulación de políticas y la ejecución de programas. Así, las agencias controladoras evalúan los resultados alcanzados previa identificación de objetivos, y las agencias ejecutoras cuentan con una gran autonomía en el manejo de sus recursos.

La autonomización de las agencias se refleja en la reestructuración de los organismos públicos bajo la concepción de empresas privadas. Existe libertad de las agencias para la administración de sus recursos de acuerdo a sus necesidades, así como para la creación de incentivos que conduzcan a mayores niveles de eficiencia y eficacia.

Es posible también apreciar que las reformas en Nueva Zelanda han generado niveles de incertidumbre. La distinción entre *outputs* y *outcomes,* y las relaciones entre éstos, no es todavía clara (OCDE, 1997), lo que ha generado tensiones entre el Ministerio de Finanzas y las agencias en la asignación presupuestal, ya que ésta se concibe con base en los resultados. También se ha recurrido al análisis político para la elección de objetivos y metas (Mascarenhas, 1996) en casos donde la relación causa-efecto entre *outputs* y *outcomes* no ha sido fácil de establecer.

2. Reino Unido

El Reino Unido, igual que varios países miembros de la OCDE, vio afectados sus indicadores macroeconómicos desde principios de la década de los setenta, con una caída del crecimiento del PIB y

de la inversión, y un crecimiento de la inflación y de la tasa de desempleo (OCDE, 1998). La época de la posguerra favoreció un incremento en el gasto público, sin mayor consideración que el contexto macroeconómico y los recursos disponibles (Petrei, 1997). La programación de los recursos se basaba en un año y la planeación se enfocaba en proveer recursos, con un pobre enfoque en las consecuencias económicas

A lo largo del mandato de Margaret Thatcher como Primera Ministra del Reino Unido (1979-1990), la gestión del sector público sufrió una serie de reformas que se dieron paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: Iniciativa de la Administración Financiera, en 1982 (*Financial Management Initiative*, FMI), y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno: los Siguientes Pasos (*Improving Management in Government: the Next Steps),* en 1988. Cada reforma ha implicado nuevos requerimientos de datos y documentos; así, las instituciones del gobierno central ahora negocian, establecen resultados por objetivos y deben planear la entrega de reportes financieros. Igualmente, deben desarrollar mecanismos para la evaluación de resultados, generando medios para la rendición de cuentas de la administración pública.

Los principales organismos de gestión presupuestaria de la administración central del Reino Unido son el Ministerio de Finanzas o el Tesoro (*Treasury),* y la Oficina del Servicio Público y de la Ciencia (*Office of Public Service and Science,* OPSS), la cual es parte de la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office).*

La **Iniciativa de la Administración Financiera** de 1982 *(Financial Management Initiative, FMI)* se promovió como un medio para desarrollar, en cada departamento, una organización y un sistema en donde los administradores de todos los niveles tuvieran (OCDE, 1997):

- Una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y, en la medida de lo posible, medir los resultados en relación con esos objetivos.
- Establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados.
- Contar con información (particularmente acerca de los costos), instrucción y con consejo experto para ejercer mejor su responsabilidad.

La FMI contribuyó al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas y los métodos de medición de resultados. Sin embargo, se observaron pocos cambios en el comportamiento organizacional, lo que llevó a concluir que las prácticas administrativas no habían cambiado mucho con respecto a las prevalecientes antes de las reformas (OCDE, 1997). Esto condujo a una nueva iniciativa.

De hecho, el informe de 1988 denominado **Mejorando la Administración en el Gobierno: los Próximos Pasos** *(Improving Management in Government: The Next Steps),* estableció que, después de casi una década de reformas, la autonomía de un administrador para dirigir el servicio público seguía siendo bastante limitada. Los controles se daban en los recursos y en los objetivos, así como en los medios para establecerlos. La selección de personal, los despidos, el cuadro administrativo, la promoción, los pagos, las horas de trabajo, el uso de equipo, entre otros, no se decidían en los niveles respectivos de la administración, sino que se tomaban en el centro del Servicio Civil (OCDE, 1997). Por tanto, se consideró necesario que los servicios públicos fueran "tejidos" por los departamentos. Se requería de departamentos pequeños que dirigieran los objetivos, y no grandes departamentos ocupados en programas operativos, como era el caso hasta entonces.

Cada agencia *Next Steps* cuenta con un marco normativo (*framework documents, FD)* que especifica el marco político y de recursos dentro del cual ésta va a operar. Los FD son negociados por la agencia y su respectivo departamento, con la supervisión de Finanzas. Se negocia con respecto al papel de la agencia, su dirección y objetivos, las condiciones financieras bajo las cuales va a operar, las responsabilidades de los jefes ejecutivos, las relaciones con el respectivo departamento y Finanzas, los acuerdos contables y auditorías y la delegación de responsabilidad financiera en el jefe ejecutivo (OCDE, 1997).

Cuando se introdujo la *Iniciativa de la Administración Financiera* (FMI), el gobierno estableció que los objetivos no serían solamente para mejorar la administración de los gastos corrientes, sino que se promovería el mejoramiento en los diferentes aspectos de los programas. Es en la lógica de las agencias *Next Steps* que se crean los diseños para la división de responsabilidad entre la agencia y los departamentos: la agencia para enfatizar en los resultados (*outputs),* y los departamentos, en las medidas políticas (*outcomes).*

Los responsables de la administración del servicio civil son el Ministerio de Finanzas y la Oficina del Servicio Público y la Ciencia, después de desmantelarse en 1981 el Departamento de Servicio Civil.

Los miembros del servicio civil se han reducido de manera significativa. La discreción que se dio a los departamentos en la asignación de los recursos, tanto humanos como de otro tipo, fue el comienzo de la reducción del servicio civil. La FMI fue una estrategia para "atacar" el servicio civil con conceptos administrativos tales como medidas de resultados, conciencia de costos e involucramiento en la administración (Zifcak, 1994). Al inicio de la reforma, era más de 730.000 el número de miembros en el servicio civil, y a finales de 1993 fue alrededor de 560.000 (OCDE, 1995). Bajo el nuevo régimen, el incremento en los salarios es financiado por el nivel de eficiencia y otros ahorros, y el poseedor del presupuesto es completamente responsable por los recursos financieros. Sin embargo, mucho ha dependido de la extensión de los arreglos negociados entre los departamentos y las agencias.

La discreción administrativa que dispongan las agencias *Next Steps* ha dependido también de su relación con los dos departamentos centrales: el Ministerio de Finanzas y la Oficina de Servicio Público (OCDE, 1997). Aun con la presión hacia la descentralización, se reconoce que debe permanecer un papel central; la discusión se ha centrado en cuál sería ese papel.

Al inicio de las reformas, el papel de Finanzas fue muy amplio, y se ha ido adaptando con el transcurso de las reformas. Thatcher le permitió al Ministerio de Finanzas convertirse en el centro de responsabilidades de la administración gubernamental (Campbell y Wilson, 1995). Inicialmente, su papel fue de un control detallado. Actualmente, *Efficiency Unit*, agencias *Next Steps*, *Citizen´s Charter* y *Competing for Quality,* iniciativas para el mejoramiento de la administración pública que cobraron auge en el gobierno de Major (Campbell y Wilson, 1995), son unidades separadas de Finanzas.

La Oficina de Servicio Público también ha sido usada, según diversos analistas, como una especie de contrarreforma, pues, con un enfoque más conservador, ha buscado limitar la fuerte tendencia a la privatización de las agencias *Next Steps.* En este sentido, la diferencia de enfoques entre Finanzas y esta Oficina se ha hecho evidente (Barzelay, 2000).

En suma, las reformas en el Reino Unido han llevado a la modificación del papel que desempeñan los órganos centrales, pasando de un estricto control a una delegación limitada. El marco normativo bajo el cual operan las agencias establece, todavía, un limitado grado de autonomía de la agencia con respecto a los órganos centrales. Existe toda una serie de negociaciones que cubren operaciones rutinarias, lo que ha generado tensiones en las relaciones departamento-agencia.

A partir de la creación de las agencias *Next Steps* es que se empieza a ceder autonomía a las organizaciones para que éstas realizaran operaciones concernientes a sus objetivos. La delegación a las agencias se ha ido dando en el transcurso de las reformas. Estudios como *Making the Most of Next Steps,* 1991, y *Next Steps: Moving On,* 1994, pusieron de manifiesto la intervención de los órganos centrales en decisiones propias de las agencias y las constantes tensiones en sus relaciones, lo que ha llevado a un mayor grado de descentralización de los órganos centrales hacia las agencias. Aun así, la discreción administrativa que se otorga a las agencias depende también de su relación con los dos departamentos centrales: el Ministerio de Finanzas y la OPSS (OCDE, 1997).

Se han generado altos niveles de incertidumbre con respecto al papel de cada una de las partes: los órganos centrales y las agencias. Aun cuando se reconoce que debe permanecer un control central, la discusión ha girado en torno a ese nivel de control. Se cuestiona acerca del grado de autonomía necesaria para que las agencias puedan administrar bajo un proceso de evaluación y medición del desempeño.

3. Australia

Entre los países miembros de la OCDE, Australia contaba con una de las economías más estables, con una de las mayores tasas de crecimiento del PIB, del PIB *per capita*, un buen crecimiento de la inversión y una tasa de desempleo de las más bajas (OCDE, 1998). Sin embargo, a principios de la década de los setenta, como en el resto de los países, estos indicadores comenzaron a ser afectados. Fue a mediados de esa década que se introdujeron cambios en la administración del sector público de Australia. En 1976 se formó la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental en Australia, que estableció en el *Informe Coombs* la necesidad de readaptar el sector público para poder ofrecer eficiente y eficazmente los servicios.

Sin embargo, no fue sino hasta 1983, con el *Informe Reid,* que se destacó el énfasis que existía en procedimientos más que en resultados, y la marcada diferencia que había entre los propósitos que se establecían y los que se alcanzaban (Petrei, 1997). Es pues, a partir de entonces que se plantean cambios en la administración pública, concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles.

Desde la implementación del *Financial Management Improvement Programme* (FMIP) o Programa de Mejora de la Gestión Financiera, en 1984, se han impulsado iniciativas tendientes a mejorar el marco presupuestario y reglamentario en que funciona el sector público, haciendo su entorno más flexible. Las iniciativas implican, sobre todo, descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, así como flexibilidad y estabilidad en el manejo de los mismos.

La Tesorería y el Ministerio de Finanzas asumen las principales responsabilidades presupuestarias. La Tesorería orienta en política económica, monetaria y de impuestos. Finanzas asesora al gobierno sobre las estrategias y las prioridades presupuestarias, tomando en cuenta las políticas macro-económicas y fiscales. Las dos organizaciones trabajan conjuntamente. Las tres agencias centrales de la Commonwealth Australiana -el Primer Ministro y el Gabinete, la Tesorería y el Ministerio de Finanzas- funcionan como la parte esencial de un sistema de relaciones de poder en el gobierno, que asegura que las preferencias políticas sean implementadas en toda la burocracia (Pusey, 1991).

Cada ministerio y agencia es responsable de la contratación de personal, a excepción del personal directivo compuesto por altos funcionarios (*Senior Executive Service, SES*), cuyas condiciones de ingreso y formación le corresponden a la Comisión de la Función Pública. El SES se creó en 1984, a fin de que el gobierno pudiera disponer de un grupo de funcionarios de alto rango capaces de asegurar funciones de asesoramiento y de gestión de alto nivel en los ministerios.

Después de las elecciones de 1996, el gobierno creó la *National Commission of Audit* (NCA), que ha establecido la necesidad de un cambio cultural y estructural en el sector público que permitan mejoramientos en la realización de programas del sector público. Entre las propuestas, se ha argumentado que la carrera de servicio civil sea reemplazada por contratos de tiempo determinado en función de los resultados, así como facilidades para el despido de personal cuyo rendimiento no sea satisfactorio.

Las reformas pueden ser clasificadas en dos grandes iniciativas: el *Financial Management Improvement Programme* (FMIP) y el *Programme Management and Budgeting* (PMB), los cuales se tratan a continuación.

El **Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera** (1984) fue institucionalizado como el marco para las reformas de los siguientes años. El FMIP fue diseñado para dirigir actividades administrativas en un ciclo estratégico que involucra fases integradas de planeación, presupuesto y asignación de recursos, implementación y evaluación (Halligan y Power, 1992).

El FMIP se enfoca en acuerdos que permiten la descentralización de las decisiones de los gastos corrientes, la flexibilidad de éstos y la realización de reportes por medio de una base contable. Incluye

acuerdos de gastos corrientes, dividendos de eficiencia, flexibilidad sobre recursos no utilizados y préstamos de futuros presupuestos, descentralización financiera, indicadores de resultados y métodos contables (OCDE, 1997).

Todas las agencias y departamentos dependientes del presupuesto están sujetas a los acuerdos de gastos corrientes. Estos permiten a los administradores disponer del presupuesto, incluyendo los gastos asignados para personal, como ellos lo consideren adecuado, con pocas restricciones en la transferencia entre las partidas.

La nueva fase política del presupuesto determinó ahorros de la base presupuestaria de los portafolios para nuevas políticas, a través de un dividendo de eficiencia anual en la base presupuestaria. Esta deducción ha sido un intento para que los administradores produzcan lo mismo, o más, con menos recursos y reasignar los recursos a nuevos programas.

Las agencias esperan un dividendo de eficiencia cada año. Desde 1996 es del uno por ciento; anteriormente fue de 1,25 por ciento (Xavier, 1998), aplicado al presupuesto de gastos corrientes, el cual se transfiere a un fondo común.

Los "Acuerdos de Recursos" establecen proveer recursos adicionales o flexibilidad por un período determinado; la mayoría de los acuerdos consideran los gastos corrientes y sólo algunos incluyen gastos en programas. Cada acuerdo de recursos es la negociación final entre Finanzas y el departamento afectado.

En 1992 se estableció que los departamentos hicieran sus reportes en una base contable. Hubo un período de transición en el cual los departamentos tenían la opción de hacer sus reportes en la base contable o la tradicional de caja. Después de este período, que abarcó el año financiero de 1995, todos los departamentos deben reportar en una base contable.

La **Administración y Presupuestación por Programas** (1984) forma parte del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera, y se enfoca en los propósitos del gobierno y en los acuerdos de eficiencia y eficacia de la actividad, más que en un nivel de gasto en insumos (OCDE, 1997).

Las proyecciones representan decisiones provisionales del gobierno en gastos futuros. Cada presupuesto anual presenta estimaciones provisionales para el año financiero inmediato y para cada uno de los tres siguientes años. Antes de las reformas presupuestarias, las deliberaciones anuales del Gabinete y del Parlamento se centraban en el año inmediato, ignorando las implicaciones de las decisiones presupuestarias en los años siguientes. Las proyecciones pretenden eliminar esta tendencia al tomar decisiones del presupuesto cada año, considerando el impacto del gasto futuro.

Cada cartera o portafolio es un conjunto de departamentos en el proceso presupuestario, que tienen objetivos comunes El portafolio presupuestario abarcó dos lineamientos principales: agrupar programas y funciones que contribuyeran a los mismos objetivos; y concentrar prioridades y decisiones de recursos. En 1987 se concentraron los 28 departamentos que existían en 16 portafolios (Xavier, 1997), agrupando los departamentos de acuerdo a sus funciones. Las reformas han implicado que las negociaciones entre Finanzas y los ministerios se enfoquen en cuestiones políticas más que en detalles de gasto (Zifcak, 1994 y OCDE, 1997).

Los ministros y administradores reportan a partir de los *outcomes y outputs* planeados y de los resultados alcanzados. En los reportes anuales existe mayor información de resultados, los cuales comparan los resultados de los programas contra los niveles planeados. El reporte anual ha representado la rendición de cuentas de los departamentos y agencias.

El gobierno aprobó en 1987 una evaluación estratégica que ha ganado ímpetu, al punto que se ha convertido en uno de los principales aspectos para distribuir recursos. La evaluación incluye la valoración retrospectiva de los resultados del programa y el análisis *ex ante* de las propuestas del programa.

La sistematización se ha dado a través de tres requerimientos formales que han sido acordados por el Gabinete, y se conocen como la evaluación estratégica (OCDE, 1997):

- Cada portafolio prepara un plan anual de evaluación de portafolio (*Portafolio Evaluation Plan,* PEP), cubriendo la evaluación que se va a realizar en los próximos tres años.
- Los nuevos propósitos políticos sometidos al Gabinete deben incluir acuerdos para su evaluación.
- Reportes completos de evaluación deben ser publicados, lo que permite una amplia difusión de evidencias sobre los resultados del programa y el escrutinio del rigor y la objetividad de la evaluación.

Las reformas administrativas han establecido que la relación entre los ministros y los funcionarios sea descrita como "justa" en algunos aspectos y "holgada" en otros, que lleva a menos autoritarismo y a un diálogo político interno, así como a un compromiso organizacional (Campbell y Halligan, 1992).

Puede concluirse que las reformas llevadas a cabo en Australia han permitido ceder responsabilidad financiera del centro del gobierno a los departamentos; sin embargo, la descentralización ha sido lenta y desigual (OCDE, 1997). Los portafolios se encuentran bajo una disciplina y revisión constante de los programas. El Departamento de Finanzas juega un papel muy importante en el manejo de las evaluaciones de los departamentos.

El FMIP se ha enfocado en acuerdos que permitan la descentralización administrativa de los gastos corrientes; sin embargo, la flexibilidad en el uso de los recursos se da a partir de una serie de negociaciones entre Finanzas y el departamento afectado. Los dividendos de eficiencia representan una relativa autonomía de los portafolios, los cuales se ven obligados a ahorrar fondos que serán invertidos en políticas consideradas prioritarias, lo que conduce a una serie de negociaciones entre las agencias controladoras y las ejecutoras del gasto.

En Australia, como en Nueva Zelanda y el Reino Unido, existen niveles de incertidumbre que las reformas no han podido superar o que éstas mismas han creado. Al no existir una clara separación de funciones entre el Departamento de Finanzas y las agencias, como sucede en Australia y el Reino Unido, la relación entre ellos se ha visto seriamente afectada (OCDE, 1997). Por otro lado, el cambio en las relaciones que se ha dado entre las agencias controladoras y las agencias ejecutoras ha generado fricciones en las constantes negociaciones que existen entre ellas

4. México

En 1995, el gobierno federal inicia un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental, al que se le llamó Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. De acuerdo al diagnóstico elaborado por este programa, resulta necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretende transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio (Promap, 1996).

Para alcanzar lo anterior, dentro de la reingeniería organizacional se contemplaba una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación. Esta última reforma implica transformaciones en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores (SHCP, 1998).

Una de las vertientes de esta modernización administrativa es la modificación de los mecanismos para formular y ejecutar el gasto, ya que existía una fragmentación del sistema presupuestario desde la planeación hasta la evaluación. Esto, debido a que la elaboración del presupuesto no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción.

De esta manera, la reforma al sistema integral de programación y presupuestación tiene su base en el Programa de Modernización Administrativa (Promap) y en el Programa Nacional de

Financiamiento del Desarrollo (Pronafide). El Pronafide propone dos innovaciones: la primera es un replanteamiento integral en la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental, y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados.

Así, son dos los objetivos de esta reforma al sistema presupuestario: consolidar la implantación de una nueva estructura programática, y promover la evaluación del desempeño como procedimiento para dar continuidad y cumplimiento a la misión y a los objetivos de las dependencias y entidades. Esto implica un cambio cultural en las etapas del proceso presupuestario, que se pretende conseguir con la adopción de categorías y elementos programáticos que se puedan medir (SHCP, UPCP, noviembre de 1997).

La nueva estructura programática es, precisamente, un conjunto de categorías y de elementos programáticos que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional. Las primeras tratan de definir el universo de la acción gubernamental, clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos. Los segundos pretenden proporcionar la información que permita medir los resultados logrados con los recursos públicos, y son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores.

Esta nueva estructura busca alcanzar un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno, cuyos resultados sean que al interior de cada una de las dependencias y entidades exista un responsable de la función o subfunción, se reconfiguren las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo a las actividades, se simplifique el proceso de presupuestación y se evite la duplicidad de funciones.

El **Sistema de Evaluación del Desempeño** (SED) es un esquema que retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados. Sus objetivos son fortalecer un cambio en la gestión gubernamental, encaminado a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma, el SED otorga elementos de apoyo a quienes toman las decisiones, para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar programas que requieran estudios para justificar su existencia. Así, este sistema supone una integración de los siguientes componentes: auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del Promap.

La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el producto de los procesos de ajuste, negociación y actividades llevadas a cabo en dos niveles. En el primero se encuentra la SHCP y participan la Subsecretaría de Egresos, la Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP), la Dirección General de Política Hacendaria y las direcciones generales de Programación y Presupuesto Sectoriales. En el segundo nivel están las dependencias y entidades del sector público, en particular las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto, y las unidades responsables (UR) de cada dependencia. Visto en esta forma, la formulación del presupuesto es un proceso circular entre la SHCP y las dependencias y entidades.

En el caso de México, las reformas apenas comienzan. La SHCP, como agencia controladora, aún se encuentra en un proceso de capacitación para generar las reglas y marcos de actuación de las diferentes partes involucradas en la Reforma al Sistema Presupuestario. La autonomía que puedan disponer los organismos gubernamentales es todavía incierto; actualmente, las agencias controladoras mantienen un alto nivel de control.

Es muy probable que los puntos de incertidumbre a los que se pueda enfrentar México no diferirán tanto de los que se han encontrado en los otros países; sin embargo, sí es posible añadir problemas inherentes al sistema, como son los altos grados de discrecionalidad que se manejan.

A manera de resumen, se destacan las reformas legales e institucionales de los cuatro países estudiados como un factor clave que ha establecido las nuevas reglas bajo las cuales operan las distintas agencias gubernamentales (ver cuadros 1 y 2) .

Cuadro 1

PAÍS	REFORMA LEGAL O NORMATIVA
Nueva Zelanda	- **Iniciativa del sector estatal**. Define jefes ejecutivos para los deptos. dándoles mayor responsabilidad frente a ministerios y en la gestión financiera. Los dirigentes son contratados por tiempo específico y atados a resultados. Se designan por proceso de competencia pública. - **Iniciativa de finanzas públicas**. Dirige el presupuesto hacia resultados. Asignaciones por resultados y no por insumos. Los ministerios compran los servicios que los departamentos producen. Se realiza un acuerdo anual de resultados entre departamentos y ministerios tanto de *outcomes* como de *outputs*. - **Areas estratégicas y claves de resultados**. Las primeras definen los acuerdos de resultados y los planes operativos desde una visión general de los ministerios. Las segundas son las definiciones de cada departamento para alinear sus resultados a las áreas estratégicas. - **Práctica contable aceptable**. Manual de control y uso del gasto. - **Iniciativa de empresas del Estado**. Define mecanismos, propios de la administración de empresas privadas, para el uso de empresas públicas.
Reino Unido	- **Iniciativa de administración financiera**. Establece objetivos, recursos e información necesaria para llevar a cabo las reformas - **Iniciativa para mejorar la administración**: *Next steps* (los siguientes pasos). Permite a los departamentos definir cómo hacer las cosas y dirigir las acciones de las agencias a los objetivos sin intervenir operativamente. - **Documentos estructurales (*framework documents*).** Cada agencia ***next step*** tiene este marco normativo. Se negocia con los departamentos para generar autonomía de acción a las agencias. - **Carta del ciudadano**. Obliga a las agencias y departamentos a informar específicamente el tipo y calidad de los servicios. Los ciudadanos tienen mecanismos para evaluar y proponer. - **Iniciativa de compitiendo por la calidad**. Definición de qué tipo de servicios deben ser realizados por el gobierno y cuáles dejados a la competencia, con el fin de que los provea quien esté mejor preparado.
Australia	- **Programa de mejora de la administración financiera** (1984). Se establece que el presupuesto se planea para tres años, con análisis y evaluaciones prospectivas del próximo año y de las posibles implicaciones en los siguientes dos. Se firman acuerdos de diferente tipo para otorgar flexibilidad en el manejo de los recursos. El manejo de los costos corrientes es definido en un acuerdo de resultados y reglas que, una vez firmado, es muy flexible. Acuerdos para el manejo de recursos ahorrados. Los dividendos de eficiencia son ahorros acordados que aseguran el mantenimiento de los servicios con menores recursos. Estos ahorros se suman en una bolsa que después es negociada entre todas las carteras y agencias para apoyar nuevos proyectos o proyectos estratégicos. Existen acuerdos también para hacer flexible el manejo de recaudaciones o de adquisición de tecnología. - **Programa de administración y presupuestación** (1984). Introduce la lógica de construcción de programas gubernamentales, como la unidad de presupuestación y evaluación del sector público. Los programas están basados en resultados. Se definen a través de proyecciones de gastos, que son base de la negociación presupuestal en el tiempo. Existen carteras de departamentos que atacan problemáticas similares con el fin de enfatizar la cooperación intergubernamental y asegurar cooperación en la definición de prioridades. Cada agencia define los mecanismos de evaluación, pero guiada y observada por las agencias responsables de asignar los recursos.
México	- **PRONAFIDE**: replanteamiento integral de la clasificación de actividades. Introducción de indicadores estratégicos de resultados. - **PROMAP**: busca generar una organización gubernamental eficaz y eficiente, con cultura de servicio y devolviendo facultades a las unidades que enfrentan los problemas sociales directamente. - **NEP**: genera orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación de actividades. Liga misiones organizaciones, unidades responsables y su acción con respecto a resultados o impacto alcanzado. - **SED**: nuevo modelo de medición de resultados. Indicadores estratégicos para guiar la evaluación y la administración. Encuestas a la población y convenios de desempeño.

Cuadro 2

PAÍS	REFORMA INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Nueva Zelanda	-Transformación de la relación departamentos- ministerios. Los departamentos adquieren una dirección ejecutiva temporal sustentada en resultados. Los ministerios "compran" los servicios de los departamentos. - A la dirección de los departamentos se le otorga amplia libertad para utilizar los recursos, siempre y cuando se sustente en las reglas de práctica contable aceptadas y logre los resultados buscados. - Cada depto. tiene sus propias cuentas bancarias. - El presupuesto se basa en planes de tres años, que son revisados por últimas instancias y negociados de manera continua entre deptos., ministerios y parlamento. El presupuesto sigue siendo anual en su aplicación.
Reino Unido	- Creación de agencias ***next steps***. Negocian y definen objetivos, y a partir de ésto, dejan en libertad a la agencia. Los puestos directivos son definidos por competencia abierta. Una parte de los salarios está amarrado a resultados. El departamento "compra" los servicios a la agencia. El depto. es responsable ante el parlamento. - Unidades de control de la eficiencia. Revisan cómo mejorar y medir la acción de la administración pública. Generan estándares. - Las agencias son responsables de los *outputs* (resultados) y los departamentos de los *outcomes* (impacto).
Australia	- Cada agencia es responsable de la contratación del personal, a excepción del personal del servicio ejecutivo (directivos). - El servicio ejecutivo asegura el desarrollo del personal de alto nivel del gobierno, con mecanismos de competencia y profesionalización. - A través del programa de definiciones de desempeño, se definen las ligas entre recursos, objetivos y resultados. - Fue adecuado y mejorado el portafolio de medidas presupuestales y declaración de mediciones, donde es clave ligar toda la información a los impactos alcanzados. - Se diferencia entre *outputs* (resultados operativos) y *outcomes* (impactos).
México	- Buscan una mejor relación entre DGPPs de hacienda y DGPOPs de entidades y dependencias. - Dan un nuevo rol a las unidades responsables: mayor responsabilidad y mayor capacidad para asegurar resultados. - Se busca una integración entre las misiones institucionales, los grandes parámetros de la planeación nacional, las definiciones macroeconómicas, que al mismo tiempo otorgue una herramienta de planeación y permita revisar y controlar resultados por parte de la población.

B. Dilemas organizacionales de las reformas

El recorrido que se puede seguir para la descripción de estas experiencias, tiene como foco principal de atención las transformaciones institucionales, legales y organizativas que dan soporte y legitimidad al lanzamiento e implementación de las reformas presupuestales. De la misma manera, ha sido importante hacer énfasis en ciertos problemas y dilemas clave que las reformas gerencialistas del presupuesto están enfrentando. Lo que es más interesante observar es que, pese a las grandes diferencias (en todos sentidos) entre los países analizados, diversas similitudes son posibles de arriesgar.

Es importante recordar, sin embargo, que este esfuerzo de exploración no busca proponer generalizaciones. La intención ha sido otra, mucho menos ambiciosa: realizar una exploración *ad hoc*, pero plausible o sugerente, con la finalidad de encontrar primeras pistas respecto a lecciones prácticas que, a partir de estas experiencias, puedan ser retomadas por otras similares (y claro, lecciones para el futuro de estas mismas experiencias).

De esta manera, el siguiente análisis busca lecciones posibles más que conclusiones definitivas, con base en las siguientes categorías:

- Reforma legal o normativa
- Reforma institucional u organizacional, y a nivel de efectos estratégicos de las reformas
- Papel de las agencias controladoras
- Autonomización de las organizaciones gubernamentales y
- Espacios de incertidumbre que quedan en el marco de la reforma hacia el futuro.

1. El espacio legal y normativo de la reforma: un apoyo de legitimación y organización fundamental

Cada una de las reformas ha buscado sustentarse en un marco legal y normativo que permita legitimar e institucionalizar las propuestas de la reforma. De alguna manera, un presupuesto orientado a resultados, resultados medibles y compromisos tangibles, es sin lugar a dudas una compleja transición para cualquier burocracia gubernamental. Esto es debido a múltiples razones, pero entre ellas se encuentra el hecho de que muchos de los problemas públicos sobre los que los gobiernos actúan son altamente inciertos en su resolución (Wildavsky, 1993). No necesariamente existen teorías suficientes que definan con claridad sus causas y efectos sociales. De la misma manera, la definición de indicadores de desempeño no sólo es una actividad académica compleja, sino que es políticamente delicada. En efecto, enfrentarse a problemas complejos y altamente dinámicos genera espacios de incertidumbre muy altos.

Ningún grupo racional se compromete fácilmente a la obtención de resultados en espacios de alta incertidumbre (DiIulio, 1994). Simplemente esto sería un suicidio. Más aún cuando la incertidumbre viene del hecho de que la acción del gobierno es sólo una parte de la solución, ya que existen múltiples individuos y grupos cuyo comportamiento es clave, a su vez en combinación con las acciones gubernamentales, para resolver un problema u obtener cierto resultado social.

El marco legal y normativo es, en este sentido, clave. Como es posible observar en todos los casos analizados, la transformación del marco legal tiene ciertas características. Principalmente el hecho de no ser una definición e imposición de reglas, exclusivamente. *En otras palabras, no sólo se define que el presupuesto será desarrollado a través de una lógica formal de medición de resultados y de desempeño, sino que varias de las leyes o marcos normativos han sido creados para inducir ciertos comportamientos. De esta manera, no son sólo ordenaciones que hacen obligatorias ciertas reglas del juego, sino que se plantean generar ciertos comportamientos con miras a obtener mayor eficiencia a través de un proceso que podríamos llamar de autonomización de las organizaciones públicas*.

Así, podríamos decir que en la mayor parte de las iniciativas de Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, el marco normativo general que las sustenta propone generar las bases de una mayor autonomía de gestión de las organizaciones gubernamentales (cuadro 1).

Las preocupaciones sustantivas de este marco normativo y legal parecen ser: a) informar y convencer sobre los nuevos valores que se buscan inducir en el comportamiento de los actores gubernamentales (eficiencia, innovación, cuidado de los costos y no únicamente de los gastos, visión de resultados); b) generar los mecanismos legales o institucionales para que estos valores se conviertan en comportamientos normales para la burocracia; c) generar espacios de autonomía de las organizaciones gubernamentales; y d) generar, al mismo tiempo, el marco general de las reglas del juego para evitar falta de congruencia o de control mínimo sobre los recursos públicos.

En este punto particular, el caso mexicano se queda todavía, por lo menos, un paso atrás. El marco legal y normativo generado está definido de tal manera que los incisos a), b) y d) antes descritos son la preocupación sustantiva, no así el que se refiere al proceso de autonomización de la gestión. De alguna manera, el tercer punto queda implícito cuando se habla de inducir a las organizaciones gubernamentales a medir resultados a través del SED (Sistema de Evaluación del Desempeño). Sin embargo, las dificultades y las reglas del juego a través de las cuales este tipo de acciones llevará a una organización efectiva y eficiente, autónoma en diversos espacios de gestión, no parecen estar previstas aún con suficiente detalle.

Pese a que estas reformas han sido diseñadas tomando en consideración teorías racionalistas, como la del agente-principal (Jensen y Meckling, 1976; Walsh y Seward, 1990; Tirole, 1994), el problema de la relación entre agencias controladoras e implementadoras del gasto no ha sido resuelto[3]. La complejidad organizativa de los comportamientos es mucho mayor que la asumida por tal esquema.

De alguna manera, es fundamental prever la complejidad de otorgar mayor autonomía a las organizaciones gubernamentales con el fin de que verdaderamente puedan comprometerse a obtener

resultados. Demasiada autonomía puede generar caos y desorden en la acción pública, pero demasiado poca evita que las organizaciones gubernamentales identifiquen su contexto de manera específica y se comprometan a actuar con prontitud e inteligencia, reduciendo la posibilidad de que los actores gubernamentales busquen soluciones concretas a situaciones específicas.

Sin embargo, la complejidad no termina aquí. *También es observable la preocupación de que el equilibrio entre qué tanto control y qué tanta autonomía no es algo que se pueda prescribir. Es, en realidad, una constante lucha entre las agencias controladoras que buscan la congruencia general y las organizaciones gubernamentales particulares que buscan responder a su contexto de manera específica*.

Los esfuerzos en Nueva Zelanda para precisar normativamente las áreas estratégicas y las de resultados, hablan de la búsqueda de este equilibrio, donde las agencias controladoras se convierten en generadoras de marcos generales pero mínimos (y suficientes), y las organizaciones obtienen espacios mayores de independencia a partir de criterios estratégicos claros y resultados específicos medibles. En el mismo sentido va el Programa de Administración y Presupuestación, que busca "amarrar" el presupuesto a programas y generar cooperación interorganizacional para la definición de prioridades y mecanismos de evaluación.

En el caso del Reino Unido, la autonomización vía las agencias *Next Steps* ha implicado el desarrollo de marcos normativos (*Framework Documents*) para dar un espacio de negociación institucional entre agencias controladoras y organizaciones gubernamentales.

El marco legal y normativo, entonces, cubre varios aspectos a la vez, no sólo intentando generar un marco impositivo de acciones obligatorias, sino también la generación de organizaciones e instituciones que permitan encontrar en la práctica, de una manera incremental incluso, el equilibrio crítico de una reforma presupuestal dirigida a resultados: qué tanto control, qué tanta autonomía y cómo mantener y reproducir los esquemas exitosos de institucionalización de estos valores.

2. Reforma institucional u organizacional: en busca del equilibrio

El marco legal y normativo debe ser implementado e institucionalizado. La generación concreta de espacios donde los nuevos comportamientos se deben generar y repetir es una tarea sumamente delicada. *En todas las experiencias se busca que estos espacios organizativos permitan dos cosas: dirigir hacia resultados a las agencias gubernamentales, y para ello, otorgarles nuevos marcos de relación con las agencias controladoras*.

En el caso de Nueva Zelanda, el formato es sumamente directo: evaluación por resultados e indicadores específicos, y dependencia laboral de los funcionarios respecto de resultados. Se establece un marco de negociación con visión de tres años, y a partir de ciertas reglas contables predefinidas, las organizaciones gubernamentales tienen alta autonomía para generar sus acciones (cuadro 2).

En el Reino Unido, el desarrollo de marcos de evaluación homogéneos y detallados ha sido clave, pues las agencias *Next Steps*, después de un proceso arduo de definición de objetivos y prioridades, son altamente autónomas en su gestión particular (cuadro 2).

Australia ha buscado adecuar su servicio civil a las nuevas exigencias de medición de resultados en el desempeño de los funcionarios. Para generar mayor congruencia, se han generado portafolios o redes de organismos similares para poder evaluar mejor y de forma más ágil los impactos pretendidos y alcanzados en cada uno de los ramos (cuadro 2).

En México se está buscando una mayor relación de diálogo entre las agencias controladoras y los organismos gubernamentales (cuadro 2). A partir de un proceso de planeación estratégica y de reglas más claras de negociación, se busca inducir que los organismos gubernamentales vayan tomando un papel más autónomo, conforme sean capaces de definir los resultados y los impactos que desean alcanzar. Para esto, los convenios de desempeño dentro del desarrollo sistemático del SED serán clave para generar los espacios de autonomía bajo un marco de reglas más precisas.

3. El papel de las agencias controladoras: del control del proceso a la generación de las reglas del juego

Ante las nuevas dinámicas generadas por un presupuesto ligado a resultados, las agencias controladoras tienen un importante reto en la transición: servir como mecanismos para dar viabilidad al proceso de autonomización, pero sin que esto implique generar desorden y, por lo tanto, altos niveles de incongruencia en la acción gubernamental. El equilibrio no es sencillo si pensamos que la responsabilidad política y la rendición de cuentas no es tampoco sencilla de "distribuir". En otras palabras, para que los gobiernos funcionen deben ser vigilados, y para esto deben existir responsables visibles y específicos.

Las agencias controladoras tienen una visibilidad alta y una responsabilidad global sobre la actuación del sector gubernamental, pero por otro lado, muchos controles, para asegurar el cumplimiento de ciertas reglas y de la responsabilidad, limitan la capacidad de las organizaciones para enfrentar con flexibilidad su contexto particular. *Por ello, el papel ideal de las agencias controladoras tiende a ser el de generar reglas generales, simples, transparentes y precisas, adaptando a las circunstancias un marco aceptable, mínimo pero efectivo, de las reglas del juego, y ya no controlar los detalles de la gestión de cada organismo gubernamental*.

En los casos analizados se puede apreciar que la tendencia hacia agencias controladoras de este tipo implica un proceso de aprendizaje continuo. En el caso de Nueva Zelanda, la negociación de los parámetros generales por parte de las agencias controladoras es constante. La búsqueda de presupuestos de tres años ha ayudado a que tales reglas generales y sus negociaciones sean más claras; sin embargo, existe constante discusión respecto a cómo asegurar la acción gubernamental en el largo plazo (cuadro 3). En el caso del Reino Unido, los gastos corrientes son estrictamente controlados por las agencias controladoras. De la misma manera, existen proyectos de delegación limitada, donde tales agencias aprueban sus presupuestos (cuadro 3).

Es también posible observar, en este caso, uno de los fenómenos más interesantes respecto al papel de la NGP y las reformas presupuestarias. La pugna entre Hacienda y la OPSS puede ser leída como una evidencia de que la NGP está procreando una redistribución del poder en las estructuras burocráticas. En términos generales, es posible argumentar que todas estas reformas han beneficiado a las agencias controladoras, sobre todo aquellas del área financiera, por sobre el poder de las burocracias operativas. El papel que jugó la OPSS en el Reino Unido, al menos en el período de John Major, fue que, aun siendo una agencia controladora, buscó frenar el excesivo ímpetu y poder de las agencias financieras en este nuevo juego que las reformas presupuestarias crearon.

En el caso de Australia, donde las reglas del juego aparentemente han llegado a un grado significativo de aceptación, las negociaciones para generar congruencia en términos generales en la actividad pública continúan. De la misma manera, existe amplia preocupación en el hecho de que sean las propias organizaciones las que definan sus propios mecanismos de evaluación (cuadro 3). Por un lado, esto es adecuado dado que se busca que sean las propias organizaciones las que comprendan mejor al objeto y al contexto al que se enfrentan. Pero por el otro, pueden generar mecanismos de evaluación demasiado "blandos", con lo que se perdería el sentido de dirigirse a resultados si éstos no son los adecuados o si no están siendo definidos los necesarios, y a un nivel lógico o socialmente demandado.

En el caso mexicano, la transición apenas comienza. La agencia controladora tiene la responsabilidad de los ingresos, de los gastos y de la presentación del presupuesto de la federación ante el Congreso (cuadro 3). De esta manera, se encuentra en un proceso de adaptación, de capacitación, para generar las reglas generales y los marcos de actuación comunes entre las diferentes partes de la administración pública. Uno de los instrumentos que está siendo probado es el de convenios de desempeño específicos, donde ciertos espacios de autonomía de las organizaciones son aceptados y definidos a partir de ciertos compromisos y resultados.

Es importante resaltar cómo en la práctica, la transición hacia un papel directivo-estratégico

por parte de las agencias controladoras no es sólo un asunto de incentivos correctamente diseñados ni de marcos institucionales transparentes. El papel político del control, y con ello el de la distribución de responsabilidades y de visibilidad pública, son asuntos clave en la consideración de los esquemas de reforma. El mantenimiento de la congruencia en la actuación pública es un asunto político de primer orden, y un proceso de autonomización mal diseñado puede ser un peligro más grave y, a la larga, un proceso más costoso para la sociedad que el de mantener una lógica tradicional de actuación del sector público.

Cuadro 3

PAÍS	ROL DE LAS AGENCIAS CENTRALES
Nueva Zelanda	- Negocian el plan presupuestario final. - Presentan el presupuesto al Parlamento. - Definen estándares generales y negocian su aplicación en cada departamento.
Reino Unido	- Mantienen estricto control sobre gastos corrientes. - Definen reglas del juego entre las diferentes partes. - Aprueban gasto de proyectos de "delegación limitada".
Australia	-Finanzas otorga la información y los procedimientos para la definición de las carteras, de los mecanismos de evaluación, de los presupuestos multianuales, de los acuerdos de flexibilización y de la evaluación de resultados. - Monitorean y negocian los ajustes de los programas y su congruencia. - Vigilan cómo las agencias se evalúan.
México	- Establecen marco macroeconómico. Desarrollan presupuesto y definen ingreso y gasto en la misma institución. - Definen límites y reglas al proceso. - Inducen y capacitan para la incorporación de la NEP-SED. - Negocian los convenios de desempeño. - Presentan el presupuesto al Congreso.

4. Autonomía de las agencias gubernamentales: control y eficiencia en un juego de equilibrio

La posición gerencialista sobre la necesidad de reformar las organizaciones gubernamentales es muy clara: un incremento en la eficiencia viene necesariamente ligado a un incremento en la flexibilidad y discrecionalidad en el manejo de la organización. Conforme ésta voltee hacia el público, a su contexto particular, funcionarios públicos con mayores márgenes de acción y con incentivos a la innovación, encontrarán cada vez mejores caminos para resolver los problemas públicos o para satisfacer las demandas de la sociedad (Osborne y Gaebler, 1990).

Por ello el énfasis puesto en los resultados y el desempeño: las organizaciones gubernamentales que liguen sus acciones a tales objetivos, tendrán una clara lógica de actuación, lo que permitirá que la gestión particular, la micro gestión propiamente dicha de la organización, sea más libre y más lógica incluso.

La clave, contradictoriamente, es que se debe obtener una flexibilización y liberalización de la organización gubernamental siempre y cuando los valores generales estén perfectamente acordados y sean homogéneos. Es una contradicción, pues es organizacionalmente lógico que organizaciones realmente flexibles e innovadoras puedan cuestionar legítimamente con el tiempo tales valores generales, que a final de cuentas restringen de todas maneras las posibilidades de acción de la organización. En otras palabras, la autonomía de las organizaciones gubernamentales es fundamental, pero la búsqueda de ajustes en el tiempo es sustantiva, pues la congruencia de los valores globales necesita ser debatida y discutida constantemente por los actores políticos y burocráticos involucrados.

Nuevamente aquí no hay recetas, sino sólo experimentos, intentos incrementales por guiar este proceso de adaptación y aprendizaje. En Nueva Zelanda, las asignaciones generales del presupuesto son negociadas por la agencia controladora con el Parlamento, y en esto tiene poco poder de negociación, si bien la autonomía operativa ya en la marcha es particularmente alta en este caso (cuadro 4).

En el Reino Unido, los departamentos se enfrentan a un número importante de agencias

controladoras: Carta del Ciudadano, Compitiendo por la Calidad y Control de la Eficiencia. Si bien el nivel de autonomía de las agencias *Next Steps* es alto, pasan por un proceso arduo de negociación y no tienen libertad para manejar sus gastos corrientes (cuadro 4).

En Australia se acepta que la autonomía es alta, incluso para el manejo de los gastos corrientes, pero la definición de indicadores de desempeño no es suficiente para enmarcar un comportamiento congruente del sector público en general (cuadro 4). De esta manera, existen acuerdos *ad hoc* particulares, que se generan constantemente con el fin de dar un ajuste incremental al proceso de integración y de acuerdo a las circunstancias de cada agencia. Las carteras o la formación de redes de organizaciones gubernamentales, agrupadas bajo la lógica de que atacan problemas similares o interrelacionados, ha sido otra manera de buscar criterios diferenciados pero relativamente globales, para alcanzar una coordinación horizontal y vertical.

En el caso mexicano, el asunto de la autonomía de las organizaciones gubernamentales es todavía muy incierto (cuadro 4). La inercia de los mecanismos tradicionales de presupuestación y organización es muy resistente. Los instrumentos de la reforma todavía no son incorporados como parte del proceso organizativo en un buen número de agencias. No hay todavía un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de gestión, ni una metodología de evaluación. Los convenios de desempeño todavía están por probarse, y la relación autonomía-responsabilidad apenas comienza a ser un punto de diálogo entre las diferentes partes del aparato gubernamental. Las agencias controladoras tienen aún un control importante sobre el manejo de gestión de las organizaciones gubernamentales y los mecanismos para generar mayor autonomía están por desarrollarse.

Cuadro 4

PAÍS	AUTONOMIZACIÓN DE LAS AGENCIAS
Nueva Zelanda	- Alta autonomía de operación de los departamentos. - Asignaciones presupuestarias son negociadas y controladas por ministerios. Los departamentos tienen poca capacidad de negociar asignaciones generales.
Reino Unido	- Tesoro está separado ahora de las siguientes agencias: unidades de control de la eficiencia, *next steps*, carta del ciudadano y compitiendo por la calidad. Estas agencias tienen su propia lógica y autoridad, lo que hace el proceso necesariamente más flexible.
Australia	- Alta autonomía para definición de resultados, indicadores, evaluación e incluso gasto corriente. - El grado de flexibilidad sobre el marco normativo restrictivo está sustentado en acuerdos diversos. - Las carteras (la vinculación de varios departamentos y agencias con un mega ministerio o ministerio controlador) son mecanismos de coordinación y negociación horizontal y vertical.
México	- Qué tanta autonomía van a alcanzar las entidades y dependencias es incierto. - Se necesita un proceso de reforma organizativa para incorporar los principios de la NEP-SED. - La NEP y el SED todavía no son una parte integral organizativa para un buen número de agencias gubernamentales. - No hay un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de resultados que debe construirse ni una metodología de evaluación general todavía.

5. La reforma a prueba: altos niveles de incertidumbre

En términos generales, es observable que las reformas gerencialistas del presupuesto se encuentran en un momento crítico. Su viabilidad y su capacidad para transformar el sector público de manera definitiva están todavía por comprobarse. Los niveles de incertidumbre son muy altos, incluso en aquellos casos donde la implementación de este tipo de esfuerzos lleva ya varios años.

En Nueva Zelanda, los conflictos por la definición de las asignaciones presupuestarias son sistemáticos. Dado que el sistema de definición de costos y cuantificación de valores y resultados no está todavía completamente desarrollado, el espacio para la discusión y negociación entre las partes es sumamente desigual y endeble (cuadro 5).

En el Reino Unido comienza a generalizarse una profunda confusión entre el papel de los departamentos y de las agencias. La polémica respecto a si hay sobrecontrol por parte de los primeros o sobreautonomía por parte de las segundas, es un indicador posible de que la transparencia del proceso

de evaluación y de medición de desempeño es todavía poco clara y sigue siendo un objeto de debate (cuadro 5).

En Australia, las negociaciones respecto a los ajustes presupuestales o a los mecanismos de evaluación son arduas, y las bases sustantivas para otorgar homogeneidad a este tipo de negociación están todavía muy lejos de ser aceptadas generalizadamente. Esto, básicamente, porque es difícil definir con precisión *outcomes* y *outputs* medibles, generales y donde todos los actores estén de acuerdo o por lo menos haya un consenso sólido para cada caso (cuadro 5).

La tensión entre las agencias controladoras y las organizaciones respecto al detalle y tipo de evaluaciones es sumamente difícil por lo tanto. Es probable que las imposiciones políticas o jerárquicas sigan jugando un papel importante para resolver disputas. El mecanismo de las carteras, pensado para otorgar coordinación horizontal y vertical, ha llevado a poner de relieve las desiguales capacidades e influencias de que gozan las diferentes agencias.

En el caso mexicano, una experiencia todavía en vías de implementación integral, los puntos de incertidumbre no son diferentes; solamente que están un paso atrás en su desarrollo. Los incentivos para el cambio no están clarificados todavía. Los instrumentos para echar a andar los principales elementos del proceso han opacado la búsqueda de los mecanismos para resolver las diferentes contradicciones entre control y autonomía, que se comienzan a generar a la luz de un presupuesto dirigido a resultados.

El debate y discusión respecto a qué parámetros son los importantes para evaluar el desempeño y cómo se interpretan los impactos sociales de manera efectiva, apenas comienza. Las posibilidades de generar incentivos específicos para incorporar los valores de la reforma están en proceso de implementación. Además, la carencia de un sistema de servicio civil generalizado deja poco claros los espacios de definición de incentivos específicos y directos para la incorporación de la reforma (cuadro 5). No existen claras y sistemáticas reformas legales como en otros casos.

Cuadro 5

PAÍS	PUNTOS DE INCERTIDUMBRE DE LAS REFORMAS
Nueva Zelanda	- Constante conflicto entre ministerios y departamentos respecto a asignaciones presupuestarias. - El sistema de costos no está totalmente desarrollado, con lo que las negociaciones sobre resultados e indicadores para definir presupuestos son sumamente endebles.
Reino Unido	- Sobreprivatización vía agencias *next steps*. - Relación confusa departamentos y agencias. - Futuro del servicio civil incierto. - Agencias sobreautónomas y departamentos sobrecontroladores. Debate respecto al equilibrio que debe existir ante la falta de indicadores globales e integrales que rijan el proceso de manera transparente.
Australia	- Muy complicadas negociaciones sobre ajustes y acuerdos de gastos corrientes entre Hacienda y agencias. - La descentralización de decisiones se ha hecho lenta y desigual. - Difícil distinción de *outcomes* y *outputs*. - Tensiones entre agencias y agencias controladoras respecto al detalle y tipo de evaluaciones que las agencias deben realizar. - Compleja y desigual coordinación dentro de las carteras.
México	- Sin servicio civil no es claro cómo incentivar a los funcionarios para incorporar la lógica de resultados en su comportamiento. - Los convenios de desempeño son todavía un instrumento cuyas reglas requieren precisión con el fin de ser un mecanismo efectivo: ¿qué tanta autonomía se va a otorgar? ¿cómo se formulan compromisos? - El enlace organizativo es muy débil: ¿cómo se modifica el proceso organizacional para dirigirse a resultados y no sólo a procesos operativos? ¿dónde están los incentivos al cambio? ¿cuáles son las reglas para una dinámica de entidades y dependencias más autónomas?

C. Conclusiones: lecciones importantes para América Latina

Este análisis exploratorio es todavía sumamente parcial e incompleto. Sin embargo, es particularmente importante para América Latina advertir estas lecciones y dilemas a tiempo. Al menos tres probables vías estratégicas de análisis para el presente y futuro de este tipo de reformas parecieran

importantes de resaltar:

1. Las reformas presupuestales dirigidas a resultados buscan generar espacios para la eficiencia del sector público a través de la autonomización de los organismos gubernamentales. Esto debido a que se asume que las organizaciones que enfrenten su propio contexto específico con incentivos adecuados, generarán mejores acciones y resolverán mejor los problemas.

Sin embargo, es poco probable que exista una sola forma de definir "resultados" e "impactos" correctos o que socialmente no estén a debate. Por ello, el debate y la discusión de los marcos valorativos a través de los cuales se definen los resultados "correctos" o "socialmente deseados" es fundamental.

Los reformadores deben estar conscientes de que este debate sobre los valores y los proyectos es parte del proyecto en sí mismo y no un accidente "político" que hay que saltar en el camino.

2. Las reformas presupuestales dirigidas a resultados requieren transformar el marco institucional y político en el que se mueven. Son, de alguna manera, "estrategias de choque" que buscan romper inercias burocráticas (por lo tanto, políticas) de un número importante de actores y grupos. Sin la generación de nuevas reglas y nuevos comportamientos, este tipo de reformas es impensable. Qué tanto este cambio de comportamiento es un asunto técnico y político-organizativo es un grave dilema.

La búsqueda del equilibrio entre el uso de los instrumentos propios de estas reformas (indicadores de desempeño, planes estratégicos, leyes y normas) y la generación de espacios flexibles para la negociación, el diálogo y la capacitación, parece ser una constante práctica. No encontramos en ninguna de estas experiencias que las reformas sean exclusivamente dirigidas por mecanismos técnicos.

Siempre hay una generación de espacios flexibles para la negociación y el aprendizaje. Es importante que las reformas abran este espacio de manera consciente y premeditada. Esto es debido a que la transparencia del proceso de negociación es vital para la credibilidad de la reforma. Debido a que se está luchando contra una inercia social y política de décadas, sería ingenuo pensar que el sentido común que está detrás de la propuesta de la reforma es suficiente, aunado a los instrumentos técnicos, para dirigir el proceso de ajuste de los comportamientos.

Es más probable que los actores políticos y burocráticos encuentren nuevas salidas, formas de escapar del marco valorativo de la reforma sin ser castigados. E incluso que se encuentren nuevas reglas y formas organizacionales que respondan mejor que aquellas inicialmente pensadas por los reformadores. *La reforma es un proceso de constante negociación, no sólo de instrumentos, sino también de valores. Pensar que los valores originales de la reforma sobrevivirán en el camino intactos, es sumamente improbable*.

3. Reformas de ajustes constantes y equilibrios contradictorios. De la misma manera que no hay seguridad de que por sí mismos los instrumentos y los valores de la reforma se mantengan incuestionados con el paso del tiempo, es difícil pensar que existen recetas o caminos únicos para el diseño de las organizaciones y reglas que darán continuidad a la reforma.

En todos los casos analizados, se están constantemente generando nuevas estructuras y nuevos mecanismos para enfrentar las diversas contradicciones que la reforma contiene. Contradicciones, además, insalvables en términos teóricos y solamente resolubles parcialmente en la práctica. *La contradicción entre organismos gubernamentales autónomos (como requisito de eficiencia) y la congruencia valorativa o la rendición de cuentas, es una de las principales paradojas de este tipo de reformas*. Por un lado, se requiere flexibilidad, manejo innovador y atención particular a los contextos específicos de cada organismo como exigencia para asegurar verdadera eficiencia en el sector público; pero por el otro, se requiere cuidar el uso de los recursos públicos y los objetivos políticos generales del gobierno y del sistema. ¿Qué tanto administradores innovadores y pensantes tienen legitimidad para, entonces, reformar a su vez los valores globales impuestos por la reforma? Autonomía sí, pero imposición de los valores generales parece ser la respuesta de las reformas gerencialistas.

Por último, no se debe olvidar que estas reformas implican necesariamente una reestructuración de las redes de poder burocrático. Muchas de estas reformas, en general, han transformado la

correlación de fuerzas al interior del aparato burocrático. Las beneficiarias, por lo menos en esta etapa, parecen ser las agencias que controlan y dirigen las cuestiones financieras de la administración pública. Las agencias y burocracias gestoras parecen ser relegadas a espacios de implementación mecánica, donde su poder y fuerza para definir los parámetros de evaluación y desempeño son cada vez más reducidos. Es posible observar ya la respuesta de estos grupos más operativos en el papel, por ejemplo, que en el Reino Unido ha jugado la OPSS. El seguimiento y comprensión de esta pugna parece ser otra clave fundamental del análisis de estas reformas.

El ajuste práctico al que se deben enfrentar reformadores y organismos gubernamentales para encontrar un equilibrio en esta paradoja, es uno de los procesos sustantivos. De alguna manera, estos espacios de negociación y ajuste son la misma vida de los procesos de reforma, según observamos en los casos estudiados aquí. Que las reformas gerencialistas sean vistas, entonces, a la luz de esta dinámica desde un principio y no como instrumentos cerrados y neutros que deben ser aplicados sin miramientos, probablemente sea una lección importante para el futuro de las reformas mismas.

Notas

[1] Las características fundamentales de la NGP han sido explicadas en términos de dos grandes características: primero, la eliminación o relativización de las diferencias entre el sector público y privado; y segundo, un cambio en el énfasis en términos de rendición de cuentas por proceso a uno de rendición de cuentas por resultados.

[2] La implementación de un sistema basado en la rendición de cuentas hizo necesario hacer una clara distinción entre *outputs y outcomes.* Los *outputs* son los bienes y servicios producidos por los departamentos, y los *outcomes* son los resultados o impactos de los *outputs* en la sociedad. Los *outputs* son responsabilidad de los jefes ejecutivos, y los *outcomes,* de los ministros (OCDE, 1997).

[3] Los límites de la teoría agente-principal para interpretar la complejidad de las relaciones organizacionales, han sido explorados en Zey, 1998; Perrow, 1986; Hirsch et al, 1987.

Bibliografía

ARELLANO, David (1999) "Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso", en Omar Guerrero, Gestión Pública, México: UNAM.

AUCOIN, Peter (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective, Montreal, Quebec: IRPP, Ashgate Publishing Company.

Banco Mundial (1997) World Report, Washington: Banco Mundial.

BARZELAY, Michael (1992) Breaking through bureaucracy, California: University of California Press.

_____ (2000) The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press. Berkeley, Los Angeles. Oxford

BONEO, Horacio (1985) Privatización: del dicho al hecho, Buenos Aires: Ediciones El Cronista Comercial.

BOSTON Jonathan, John MARTIN, June PALLOT y Pat WALSH (1996) Public Management: The New Zealand Model, Auckland, New Zeland: Oxford University Press.

CAMPBELL, Collin y John HALLIGAN (1992) Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

CAMPBELL, Collin y Graham K. WILSON (1995) The End of Whitehall: Death of a Paradigm?. Oxford: Blackwell.

CROZIER, Michel (1989) Estado modesto, Estado moderno, México: Fondo de Cultura Económica.

DIIULIO, John (1994) Deregulating the Public Service, Washington, D.C.: Brookings.

GASCA S. Jorge G. (1999) Servicio Civil de Carrera: La Conveniencia de una Reforma, Campeche, México: Premio Estatal de Administración Pública 1998.

GRAY, Andrew y Bill JENKINS (1991) "The Management of Change in Whitehall: The Experience of the FMI", en Public Administration. No. 69, Spring: 41-59.

GREGORY J. Robert (1999) "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service", en Public Administration Review, (Enero-febrero), vol. 59, No. 1.

GUERRERO O. (1999) Del Estado Gerencial al Estado Cívico. M.A. Porrúa. UAEM. México.

HALLIGAN y POWER (1992) Political management in the 1990s, Oxford: Oxford University Press.

HIRSH, Michael et al. (1986) "Dirty hands versus clean models", en Theory and Society, 16: 316-36.

HOOD, C. (1991) "A public administration for all seasons", en Public Administration. 69:3-19

_____ (1995) "The New Public Management in the 1990's: variation on a Theme", en Accounting Organizations and Society.

JENSEN, Michael y William Meckling (1976) "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", en Journal of Financial Economics, 3: 305-60.

JOHNSTON, Judy (1998) "Strategy, Planning, Leadership, and the Financial Management Improvement Plan. The Australian Public Service 1983 to 1996", en Public Productivity & Management Review, vol. 21. No. 4, Junio.

KHADEMIAN M. Anne (1998) "What Do We Want Public Managers To Be? Comparing Reforms", en Public Administration Review, (Mayo-junio), vol. 58, No. 3.

MASCARENHAS R.C. (1996) "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", en Public Budgeting & Finance, Otoño.

OCDE (1993) Administración Pública: Modelos de los países de la OCDE, París, Francia.

OCDE, Public Management Studies (PUMA) (1994) Performance Management in Government: Performance Measurement and Results - Oriented Management, París, Francia.

OCDE (1995) Budgeting for Results. Perspectives on Public Expediture Management, París, Francia.

OCDE (1997) Modern Budgeting, París, Francia.

OCDE (1997) La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas.

OCDE (1998) OCDE Economic Surveys. Australia 1998, París, Francia.

OCDE (1998) OCDE Economic Surveys. United Kingdom 1998, París, Francia.

OSBORNE, David y Ted, GAEBLER (1990) Reinventing government, Menlo Park, California: Addison Wesley.

PALLOT, June (1998) "New Public Management Reform in New Zealand. The collective estrategy phase", en International Public Management Journal. vol. 1. núm. 1.

PERROW, Charles (1993) Complex organizations: a critical essay, New York: McGraw-Hill.

PETREI, Humberto (1997) Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

POISTER H. Theodore y Gregory D. STREIB (1999) "Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Processes", en Public Productivity & Management Review, vol. 22, No. 3, Marzo.

PUSEY, Michael (1991) Economic Rationalism in Canberra. New York: Cambridge. University Press.

SCOTT, G., y P. GORRINGE (1989) "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience", en Australian Journal of Public Administration. Marzo.

SCOTT, Graham (1996) Government Reform in New Zealand. FMI, Washington, D.C. Octubre.

SLOMIANSKY, Paul (1998) The Budgeting Process in Mexico, Documento de Trabajo No. 63, División de Administración Pública, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

THOMPSON R., James y Ronald P., SANDERS (1997) "Strategies for Reinventing Federal Agencies. Gardening Versus Engineering", en Public Productivity & Management Review, vol. 21, No. 2, Diciembre.

TIROLE, Jean (1994) The Internal Organization of Government. Oxford Economic Paper 46.

VINZANT H., Douglas y Janet C. VINZANT (1996) "Strategy and Organizational Capacity. Finding a Fit", en Public Productivity & Management Review, vol. 20, No. 2, Diciembre.

WALSH, J.P. y J.K. SEWARD (1990) "On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms", en Journal of Management Review, 15: 421-58.

WILSDAVSKY, Aaron (1993) Speaking truth to power, New Brunswick: Transaction.

XAVIER John Antony (1997) "Portfolio Budgeting in the Australian Portfolios - Principles and Practice", en Public Budgeting & Finance, Invierno.

XAVIER, John Antony (1998) "Budget Reform in Malaysia and Australia Compared", en Public Budgeting & Finance, Primavera.

YEATMAN, Anna (1987) "The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980s." Australian Journal of Public Administration.

YIN, Robert (1984) Case studies methodology, Beverly Hills, California: Sage.

ZEY, Mary (1998) Rational choice theory and organizational theory: a critique, Beverly Hills, California: Sage.

ZIFCAK, Spencer (1994) New Managerialism: Administrative Reform, in Whitehall and Canberra. Buckingham: Open University Press.

Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea

Joan Subirats y Ricard Gomà

En este trabajo presentamos una reflexión en torno a las principales dimensiones de cambio de las políticas sociales, en tanto que instrumentos renovados de generación de bienestar colectivo en plena sociedad posindustrial. A tal efecto, el documento se organiza en cuatro grandes apartados. En el primero, se construye un punto de partida conceptual y empírico: trazamos los perfiles básicos del Estado de bienestar keynesiano (EBK) y sus pautas de diversidad a escala europea. En el segundo, apuntamos los grandes cambios contextuales y la emergencia de nuevos escenarios, más allá de los parámetros de la sociedad industrial, así como las presiones que éstos ejercen sobre el Estado de bienestar. En el tercero, repasamos la praxis más reciente de la innovación social -la redefinición de los roles públicos en el bienestar- desde una perspectiva comparada. Finalmente, apuntamos algunos retos de futuro, de profundización de la agenda de innovación desde un compromiso con el fortalecimiento de los valores de igualdad y diversidad.

I. Estado de bienestar y políticas sociales: marco conceptual y pautas de diversidad empírica

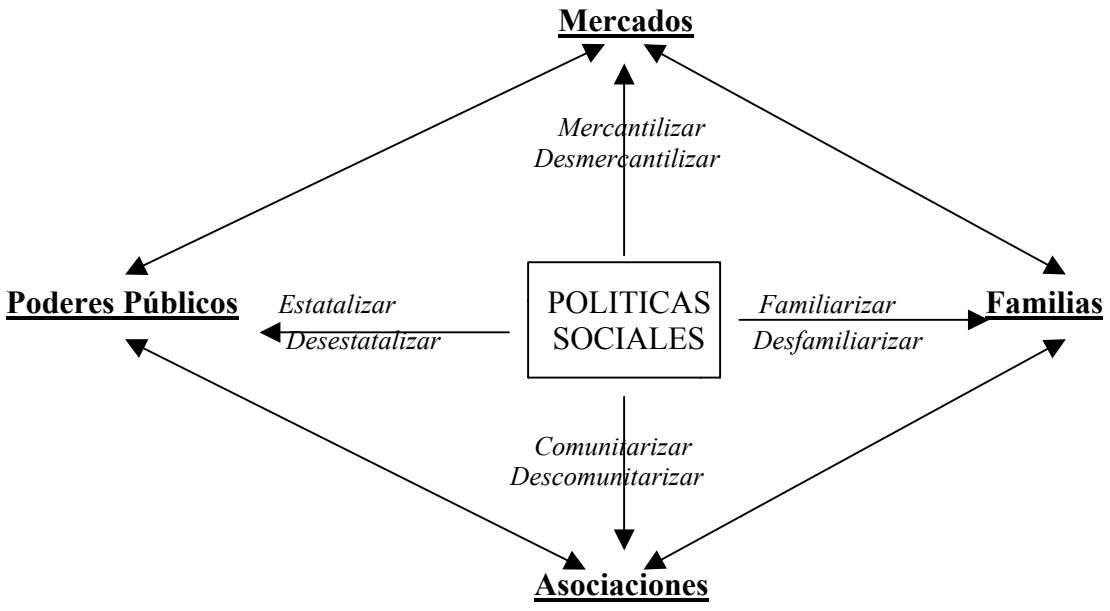
El Estado de bienestar implica el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera de la acción pública. El Estado de bienestar es un espacio institucional público donde, por medio de un abanico de políticas sociales, se dirimen intereses y se resuelven necesidades colectivas. En sentido estricto, el campo de las políticas sociales se extiende, por un lado, a las intervenciones públicas sobre el plano laboral, es decir, sobre las pautas de inserción y exclusión de las personas en los mercados de trabajo; y, por otro lado, sobre el conflicto distributivo, es decir, sobre las tensiones por la asignación de todo tipo de valores, recursos y oportunidades entre grupos y colectivos sociales.

Cabe destacar, de entrada, que las políticas sociales no se agotan en la interacción entre Estado y mercado, ni su impacto se ciñe a la mera corrección de desigualdades materiales.

En primer lugar, el mercado no es el único espacio generador de desigualdades, como no es tampoco la única esfera social más allá de los poderes públicos. El Estado de bienestar juega, de hecho, múltiples papeles en el *espacio complejo formado por las esferas pública, mercantil, familiar y asociativa*. Las políticas sociales pueden desmercantilizar ciertos procesos, como pueden también desplazar al ámbito del Estado actividades previamente realizadas por las familias o el tejido asociativo. O, en sentido inverso, el Estado de bienestar puede operar como factor de remercantilización, pero también de privatización familiarista o comunitaria de funciones de bienestar anteriormente absorbidas por la esfera pública.

En segundo lugar, el tipo de impacto de las políticas sociales no puede darse por establecido. Los estados de bienestar, por medio de su oferta de regulaciones y programas, operan como potentes factores de estructuración social: *articulan y desarticulan, alteran, intensifican, erosionan, construyen o erradican* fracturas y escisiones económicas, generacionales, étnicas o de género. Dicho de otro modo, su impacto es mucho más complejo y multidireccional de lo que puede parecer a simple vista.

Figura 1. **Los múltiples papeles de las políticas del Estado de bienestar**



Fuente: Adaptado de SAPS, 1998

En síntesis, las políticas de bienestar se conforman como espacios de gestión colectiva de *los múltiples ejes de desigualdad* -de clase, de ciudadanía, de género, etc.- que surcan *las múltiples esferas* -pública, mercantil, asociativa, familiar- que presentan las sociedades avanzadas de principios del siglo XXI.

Tras establecer algunas bases conceptuales sobre el Estado de bienestar y su abanico de políticas sociales, se hace necesario trazar *ahora un punto de arranque empírico*. El despliegue generalizado del Estado de bienestar en Europa occidental no presenta una naturaleza estrictamente lineal. Queda más bien sujeto a una lógica evolutiva de fases diferenciadas:

Despliegue y maduración del EBK (1945-1975). Entre 1945 y principios de la década de los 60, se desarrolla la etapa de *fundamentación*, con el diseño y puesta en práctica de los grandes esquemas de política social. Entre 1960 y mediados de los años 70, se desata la fase *expansiva y de diversificación*, con la consolidación de potentes aparatos de regulación y protección social, fruto de correlaciones de fuerzas específicas a escala nacional-estatal.

Crisis y reestructuración del EBK (1975-2000). Entre 1975 y 1985, se trunca la expansión y se sustituye por una fase de *crisis*, muy marcada por el cambio de ciclo económico y el desconcierto en el terreno de las ideas y los valores. Finalmente, desde finales de la década de los ochenta hasta la actualidad, los estados de bienestar se mueven por un escenario de *reestructuración permanente*, de tipo mucho más cualitativo y estratégico.

Retomaremos en detalle más adelante los procesos de crisis y, sobre todo, de reestructuración. Sin embargo, para comprender adecuadamente las múltiples trayectorias actuales de redefinición de las políticas sociales, se hace indispensable una cierta recapitulación.

La fase de **fundamentación** (1945-1960) establece los trazos básicos del EBK: (A) *una agenda social* con una estructura básica de políticas (pensiones, sanidad, educación, empleo, asistencia social, vivienda, familia) que se va reproduciendo en cada una de las democracias europeas avanzadas; (B*) un conjunto de variables contextuales* que propician el despliegue de tales políticas: esquema de producción y consumo fordista, estructura social de base clasista con expresión en el sistema de

partidos, amplio consenso normativo en torno a la coalición socialista/cristiana y funcionamiento sostenido de la ecuación keynesiana; (C) *un triple objetivo estratégico*: altas tasas de ocupación masculina estable, la reproducción social masiva de la fuerza de trabajo (sanidad, educación...) y el mantenimiento relativo de rentas de los segmentos excluidos de la relación salarial (pensiones y cobertura del desempleo); (D) *un modelo administrativo* socio-burocrático, monopolista y rígido, en el cual, los soportes orgánicos de raíz weberiana se ajustan, mal que bien, a las nuevas lógicas operativas de orientación taylorista.

La fase de **diversificación** (1960-75) asienta los tres grandes modelos del EBK europeo**.** En efecto**,** el Estado social-keynesiano europeo ciñe sus elementos comunes al conjunto de rasgos antes mencionados. Más allá de ese sustrato, el estudio de la praxis concreta de las políticas sociales arroja un escenario plural, complejo, cargado de matices, variedades y opciones. En una aportación pionera por su calidad y época de publicación, Titmuss (1974) había abierto ya el camino hacia la consideración de tres modelos diferenciados de protección social en el capitalismo avanzado. Tras más de quince años, Esping Andersen (1990) retoma la propuesta titmussiana y construye una muy influyente tipología tripolar. Distingue, en concreto, un modelo *nórdico o socialista* (con Suecia de paradigma), un modelo *continental o democristiano* (con Alemania, como caso más ilustrativo), y un modelo *anglosajón o liberal* (el del Reino Unido). Dicha tipología se proyecta sobre cuatro dimensiones de variación:

- ***Tres referentes normativos globales***, que funcionan como bases de legitimación simbólica. Para el modelo liberal, el EBK representa el espacio colectivo de *la asistencia*, frente a la quiebra puntual del eje familia-mercado; para el socialdemócrata, el espacio colectivo de *la redistribución,* ante la asignación desigual de rentas mercantiles; para el democristiano, el espacio colectivo de *la seguridad*, ante los riesgos de enfermedad, invalidez o vejez.
- ***Tres modos dispares de estructurar la protección social***. El modelo nórdico articula su oferta de servicios y transferencias sobre la base de los derechos sociales de ciudadanía, diseña políticas universales y las apoya en un régimen de fiscalidad directa y progresiva. El modelo continental vertebra su agenda social en torno a la vinculación directa de las personas al mercado de trabajo. En consecuencia, la esfera laboral se convierte en el mecanismo central de realización de la ciudadanía social; las políticas pueden ofrecer niveles intensivos de protección *per cápita,* pero su lógica de cobertura es selectiva, conectada al mecanismo de cotización laboral; el modelo fiscal se apoya pues, en buena parte, en el régimen de cotizaciones. El modelo liberal basa su oferta de políticas en el criterio de necesidad social; ofrece servicios y transferencias selectivas ligadas a la comprobación de recursos, es decir, a la exigencia de situarse por debajo de un umbral de ingresos personales o familiares, y combina un régimen de fiscalidad débil con la cofinanciación del bienestar público por parte de los usuarios de servicios.
- **Tres esquemas de relaciones de empleo.** El modelo nórdico se caracteriza por una elevada tasa de cobertura de los convenios colectivos, articulada a una estructura de concertación social muy centralizada y coordinada, y a unos altos índices de afiliación sindical. Todo ello, en cambio, se contrapone a un modelo de poca intensidad regulativa pública del mercado de trabajo. Las condiciones individuales de inserción/exclusión laboral se sujetan también a las capacidades de negociación de los agentes sociales. El régimen de relaciones laborales continental presenta el nivel medio más elevado de cobertura contractual colectiva, sin embargo, ello se da en un marco territorial y sectorial de negociaciones algo más complejo y, sobre todo, en un contexto de menor sindicalización. La incidencia estatal sobre el mercado de trabajo es muy alta. Así pues, el balance entre negociación colectiva y política pública se decanta aquí, a diferencia del modelo nórdico, hacia la intervención pública. El régimen de empleo anglosajón presenta una lógica interna diferente. Las tasas de afiliación sindical se sitúan sólo por detrás de las nórdicas, pero marcan muy directamente el espacio de cobertura de la negociación colectiva, la cual se produce en un escenario mucho más complejo, con predominio de los convenios de empresa por encima de los de sector o los territoriales. También el régimen regulativo del mercado de trabajo es débil: sin legislación de salario mínimo y con muy pocos límites a la organización del tiempo de trabajo y la

duración de la jornada.

- ***Tres tipos de impactos sociales***. Las políticas del modelo liberal inciden como elementos generadores de procesos de polarización. Consagran, por ejemplo, la división social del bienestar entre sectores de rentas medias (solventes en mercados privados de calidad) y de rentas bajas (empujadas hacia servicios de mínimos). Las políticas del modelo cristiano impactan en clave de reproducción de las diferencias tradicionales de *status*, intercategoriales y de género. Reservan tratamientos desiguales en la seguridad social a asalariados públicos o privados, a hombres o mujeres. Por último, las del modelo socialdemócrata operan como motor de igualación sobre la estructura de rentas y las jerarquías tradicionales.

La figura 2 pretende mostrar de forma esquemática las características definitorias de cada tipo transnacional de bienestar keynesiano. Características que se estructuran a partir de las dimensiones de variación hasta ahora expuestas.

Figura 2. **Una tipología multidimensional de regímenes del EBK**

	RB NORDICO (SOCIALISTA)	RB CONTINENTAL (CRISTIANO)	RB ANGLOSAJON (LIBERAL)
Referente normativo predominante	Igualdad	Seguridad	Asistencia
Nivel de gasto social (GS/PIB)	Alto	Alto	Bajo
Tasa de desmercantilización	Elevada	Media	Débil
Estructura de financiación	Impositiva	Contributiva	Impositiva/tasas
Tipo de cobertura poblacional	Universal	Selectiva	Selectiva
Criterio de acceso a prestaciones	Derecho (ciudadanía)	Inserción laboral	Necesidad
Densidad regulativa del mercado laboral	Media	Alta	Baja
Estructura de la negociación colectiva (NC)	Muy centralizada y coordinada	Menos centralizada y sectorializada	Descentralizada y fragmentada
Tasa de cobertura de la NC	Alta	Muy alta	Media/Alta
Densidad sindical	Muy alta	Media	Alta
Principio estratificador	Igualitario	Reproductor	Dualizador

Fuente: elaboración propia

De forma sistemática, la literatura sobre estados de bienestar ha ido excluyendo los países de la Europa del Sur (España, Grecia, Portugal y, en parte, Italia). A partir de las transiciones democráticas en tales países, y la consolidación de *politeyas* homologables a las vecinas del Norte, se produce la lenta incorporación del Sur al universo de comparación de los estados de bienestar.

Para algunos autores, como Castles (1995), el modelo de la Europa del Sur se define, sobre todo, por los bajos niveles de gasto social -correspondientes a una industrialización y modernización tardía- en el marco de unas estructuras políticas de bienestar de tipo claramente continental. Estaríamos, pues, ante un *régimen de protección social y empleo democristiano, de desarrollo todavía embrionario*. Otros autores, en cambio, sostienen la existencia de aspectos propios del Sur (Sarasa, Moreno, 1995; Rhodes, 1997), que no tenderían a desaparecer arrastrados por la dinámica de modernización y convergencia con el Norte continental. Al contrario, la expansión de los gastos sociales -expresión de las nuevas correlaciones de fuerza originadas por la democratización- se daría *en el marco de unas estructuras políticas del bienestar*

específicas y tendentes a reforzar sus rasgos distintivos. De acuerdo con este último enfoque, pueden resumirse las notas definitorias del Estado de bienestar latino-mediterráneo:

- Casi-superposición histórica de los procesos de construcción y reestructuración del pacto social-keynesiano. Las transiciones, a grandes rasgos en la década 1975-1985, ponen los cimientos del modelo; su desarrollo, a diferencia del resto de la UE, tiene lugar en un contexto de cambios estructurales de fondo.
- Centralidad del sistema de seguridad social contributivo y de reparto, muy fragmentado en cuanto a categorías de beneficiarios, con intensidades de protección altas centradas en grupos reducidos de trabajadores, coexistiendo con amplias capas excluidas; generando, por tanto, la superposición de fragmentación con dualismo.
- Asunción de modelos universales de salud y educación financiados por la vía impositiva, con niveles de gasto *per cápita* por debajo de la media comunitaria y en coexistencia con sectores privados más amplios que en el resto de la Unión Europea.
- Mantenimiento del esquema familiarista de asistencia, con roles públicos débiles en el campo de la exclusión social, a pesar de la puesta en pie de nuevas redes públicas de servicios sociales y, de forma parcial y fragmentada, de programas de rentas mínimas.
- Puesta en pie de modelos de relaciones laborales con tasas altas de cobertura por negociación colectiva, pero con densidades sindicales muy bajas. El desencaje entre ambos indicadores es más alto que en los sistemas continentales. La alta cobertura se explica como conquista sindical a cambio de la reconducción del conflicto social hacia escenarios de pacto por arriba, en momentos de transición y fragilidad democrática.
- Impacto muy relevante, en términos comparados, de las políticas sociales y de cohesión de la Unión Europea en cada uno de los países, tanto desde una perspectiva cuantitativa (gasto social financiado por fondos estructurales) como cualitativa (ajuste de las políticas estatales a los diseños comunitarios).
- Pervivencia de amplios mecanismos clientelares en la distribución pública del bienestar, sobre la base de unos aparatos administrativos de lógica, muchas veces, más pre-weberiana que racional-burocrática, y de modelos de liderazgo político todavía apegados a la concepción patrimonial del Estado.

II. Los nuevos escenarios de la sociedad posindustrial

En las dos últimas décadas, tiene lugar la transición desde los tipos del modelo clásico de bienestar a un conjunto de nuevas variantes, profundamente redefinidas, de política social. El ciclo de reestructuración, desde 1985, y mucho más intensamente durante los años 90, se presenta como un proceso complejo y multidimensional. Los múltiples cambios estructurales de fondo, sitúan al elenco de políticas sociales -más allá de la desorientación inicial- bajo ineludibles imperativos de redefinición estratégica. Los resultados, sin embargo, no vendrán determinados; serán la expresión de intensas mediaciones político-ideológicas y de cambiantes correlaciones de fuerzas en múltiples niveles territoriales.

Desde diferentes ópticas teóricas y disciplinarias, muchos autores han coincidido en caracterizar este ciclo de reestructuración como una fase de cambio de paradigma social, de alcance similar al que representó la transición del antiguo régimen al Estado liberal-industrial, o de éste al Estado social-keynesiano bajo condiciones fordistas: estaríamos, pues, ante una tercera ruptura histórica contemporánea de gran magnitud. Estamos de acuerdo con este planteamiento, pero no vamos a seguir ninguno de los esquemas argumentales de pretensiones holísticas que se han ido construyendo. Más modestamente, se repasarán las varias dimensiones del cambio estructural, se perfilarán los escenarios emergentes y se delinearán los ejes de impacto político, principalmente sobre el abanico de políticas de bienestar.

Se ha optado por destacar cinco dimensiones de cambio (Figura 3).

La primera implica a *la lógica de estratificación social* y supone, de forma muy esquemática, el paso de una sociedad de clases a una sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad; con más altos niveles de riqueza agregada, pero también con nuevos espacios de exclusión social. Todo ello se transmite al ámbito político por medio de dos impactos principales: la reestructuración de los regímenes de protección social, con cambios en los sistemas públicos de salud y de pensiones; y la emergencia de un espacio político de acción contra la exclusión, por medio de programas de lucha contra el paro juvenil y de larga duración, de políticas de rentas mínimas y servicios sociales, y de políticas urbanas orientadas hacia la vivienda social y la regeneración de barrios multidegradados.

La segunda dimensión de cambio se proyecta sobre *la esfera económico-laboral* e implica la transición desde la crisis del antiguo régimen fordista a una economía terciarizada, con procesos de

globalización galopantes y, de forma simultánea, revalorizadora del ámbito local, muy intensiva en capital y conocimiento, y mucho más flexible en sus aspectos productivos y laborales. Todo ello impacta en el ámbito de las políticas de empleo, generando procesos de reestructuración en un mínimo de cuatro aspectos: nuevas lógicas de interacción entre el régimen de protección social (RPS) y la inserción laboral (redefinición de las prestaciones por desempleo), nuevos regímenes regulativos del mercado de trabajo -desde políticas precarizadoras hasta políticas de reparto y 35 horas-, nuevos modelos de relaciones laborales y extensión de las políticas activas hacia los nuevos yacimientos de empleo.

La tercera dimensión de cambio se ubica en *la esfera familiar y en las relaciones de género*. El predominio de la familia nuclear, con esquemas rígidos y estables de relación entre los ámbitos doméstico y profesional, sobre la base de relaciones patriarcales de género, deja paso a una pluralidad de nuevas formas de convivencia, con altos índices de monoparentalidad, y a nuevas lógicas de relación empleo-familia a partir del cuestionamiento de los roles tradicionales por sexo (el "*male breadwinner model*"). Todo ello implica la emergencia de un espacio político de género. En él se articulan políticas con raíces en el modelo de doble asalarización (el "*dual breadwinner model*"): programas de igualdad en el empleo y servicios a las familias (educación infantil, residencias de ancianos...), con políticas novísimas, inscritas en la crisis del "*dual breadwinner*": asalarización parcial compartida, programas de igualdad en la esfera reproductiva, etc.

Las tres dimensiones anteriores de cambio se han transferido a la esfera política, en clave de impactos sobre programas sectoriales del EB: una doble reestructuración, de políticas de protección social y empleo, más un doble surgimiento, de espacios públicos de acción contra la exclusión y por la igualdad de género. Las dos dimensiones restantes de cambio presentan otra naturaleza e impactos políticos de otro tipo.

Por un lado, *en el campo simbólico-cultural* emergen, en amplias capas sociales, valores e identidades desligadas de la lógica clasista, así como nuevas y diversas formas de acción colectiva, más allá de los partidos y sindicatos clásicos. Todo ello genera ejes de impacto político transversales, que cruzan el conjunto de políticas públicas. En concreto, las presiones hacia nuevos espacios deliberativos y participativos en el sistema democrático y las presiones hacia modelos de gestión pública posburocrática.

Finalmente, *la dimensión territorial* aparece, quizás, como la más envolvente. Las conformaciones políticas, sociales, económicas y culturales, tanto del Estado liberal como del EBK, habían tenido en el Estado-nación su casi único anclaje y referente territorial. En la actualidad, los antiguos monopolios regulativos y simbólicos estatal-nacionales abren paso a nuevas articulaciones de gobierno multinivel, donde los ejes y las redes de tipo local-global cobran fuerza. Las agencias socio-económicas globales -FMI, Banco Mundial-, la europeización del Estado de bienestar o la descentralización de base regional y local de muchos programas sociales, son buena muestra de ello.

En síntesis, *los cuatro grandes cambios sectoriales antes considerados -protección, empleo, género y exclusión- están ya operando, por una parte, en marcos políticos de gobierno multinivel y reticular, y, por la otra, bajo presiones hacia procesos democráticos más participativos y menos burocratizados*.

Figura 3. **La reestructuración del EB: un marco de análisis**

DIMENSIONES DE CAMBIO	NUEVOS ESCENARIOS	AMBITOS DE IMPACTO POLITICO	TIPO DE IMPACTO PREDOMINANTE
SOCIO-ESTRUCTURAL	Sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad y nuevos espacios de exclusión social	***Regímenes de Protección Social*** (RPS): -Pensiones -Sanidad	***Reestructuración*** de políticas públicas
		Políticas contra la exclusión: -Desempleo -Rentas mínimas -Servicios sociales -Vivienda -Regeneración urbana	***Emergencia*** de políticas públicas
ECONÓMICO-LABORAL	Economía posindustrial, globalizada, flexible, intensiva en capital y conocimiento	***Políticas laborales***: -Interacción entre RPS y Empleo -Mercado de trabajo -Relaciones laborales -Políticas activas: formación y yacimientos	***Reestructuración*** de políticas públicas
FAMILIAR Y DE GÉNERO	Pluralidad de formas de convivencia. Nuevas relaciones empleo-familia, y entre los roles de hombres y mujeres	***Políticas de género***: -Igualdad laboral -Servicios a las familias -Igualdad en la esfera reproductiva	***Emergencia*** de políticas públicas
SIMBÓLICO-CULTURAL	Valores e identidades posmaterialistas. Nuevas y diversas formas de acción colectiva	-Democracia participativa -Movimientos sociales -Posburocracia	***Reestructuración*** *de* procesos políticos y administrativos
TERRITORIAL	Nuevas articulaciones de tipo local-global	-Europa social -Federalismo de bienestar	***Emergencia*** *de* niveles territoriales de gobierno

Fuente: elaboración propia

III. Nuevos espacios de debate y práctica política: hacia una agenda de la innovación social

Resultaría excesivamente ambicioso intentar analizar las dinámicas de cambio estratégico en todas las políticas sociales, desde una perspectiva comparada, y a todos los niveles territoriales. De forma selectiva, los siguientes apartados tratarán aspectos clave de (1) los nuevos ámbitos territoriales del bienestar, (2) la reestructuración de los regímenes de protección social y empleo y (3) la emergencia de políticas de género y contra la exclusión. Creemos que estos tres aspectos captan bien lo más relevante del proceso actual de innovación de los papeles sociales del Estado.

1. Los nuevos escenarios: la UE como esfera emergente de política social supranacional

La Unión Europea empieza a configurar un espacio relativamente potente de regulación social de forma muy tardía. Lo hace, además, en el marco de unas reglas formales de juego que tienen poco en común con la institucionalidad estatal. La resultante de ambos factores es una anatomía de políticas sociales específica, diferente en muchos aspectos a la de los estados nacionales de bienestar que se integran en la Unión. En concreto, ambas notas (institucionalidad posnacional y desarrollo tardío de la

agenda social) presentan impactos negativos y positivos. Entre los negativos, cabe destacar la *débil fundamentación fiscal* de la política social europea, hecho que la desplaza sistemáticamente hacia el predominio del campo regulativo. Así como el *débil desarrollo a escala europea del núcleo duro* de la agenda pública del Estado de bienestar keynesiano (EBK): el conglomerado de pensiones, desempleo, sanidad y educación. Entre los positivos, cabe destacar la presencia de la *vertiente social de la política de cohesión*, directamente conectada al proceso de integración supranacional. Así como el predominio actual en la agenda social de la UE, de los ámbitos de *empleo, exclusión y género*, directamente conectados a las tres dimensiones sectoriales de reestructuración del Estado nacional de bienestar. A partir de esta reflexión, trazaremos los perfiles de las políticas europeas de empleo y de las políticas sociales de la cohesión; es decir, del *núcleo duro* de la dimensión social europea a finales del siglo XX.

a. La dimensión laboral de la agenda social europea: mercado de trabajo, relaciones laborales y políticas activas

Desde las fases más tempranas del proceso de integración, el diseño de un régimen regulativo europeo sobre el mercado de trabajo ha sido percibido como la prueba de fuego de la voluntad política de articular una verdadera esfera supranacional de derechos laborales. La tarea no ha sido fácil y la prueba, en muchos aspectos, no ha sido aún superada. Tanto desde la apelación a la variedad de modelos nacionales como desde la invocación de criterios desregulacionistas, múltiples e intensos intereses se han alzado contra las *iniciativas de integración positiva y regulada* de los mercados de trabajo. Sin embargo, se han dado algunos pasos relevantes en la articulación de un marco propiamente comunitario de derechos laborales de las personas (Addison y Stewart, 1997). A lo largo de todo el período pre-Maastricht, en un contexto aún de madurez de los mercados nacionales de trabajo estables, rígidos y poco segmentados, el núcleo duro de la regulación laboral comunitaria viene conformado por un paquete legislativo orientado a *proteger a los trabajadores en caso de terminación de la relación contractual*. La directiva sobre despidos colectivos, de 1992, marca el punto álgido de dicha estrategia. Tras Maastricht, el cambio ya generalizado de contexto hacia mercados nacionales de trabajo flexibles y generadores de empleo precario y desprotegido, fuerza la rápida reorientación del núcleo de la regulación europea hacia aspectos de nuevo tipo: *la organización de la jornada y la protección de las formas atípicas de trabajo*. En esta línea, pueden destacarse la directiva de 1993 sobre organización del tiempo de trabajo y la directiva de 1997 reguladora del empleo a tiempo parcial. Más allá, no puede pasarse por alto la progresiva definición de una política europea de salud laboral, jalonada por las dos directivas-marco de 1980 y 1989 y todo un elenco de directivas específicas de desarrollo.

Si desplazamos la atención del mercado de trabajo a las *relaciones laborales*, el escenario comunitario se vuelve aún más complejo. En el campo de la *regulación europea sobre derechos colectivos de los trabajadores*, cabe destacar una única directiva, la de Comités de Empresa Europeos de finales de 1994. Única legislación laboral *stricto sensu* aprobada bajo el paraguas del Acuerdo de Política Social de Maastricht y cuyos contenidos distan de alcanzar los derechos de representación conquistados por los trabajadores en muchas legislaciones estatales. En la actualidad, la Comisión tiene diseñadas tres propuestas de directiva que profundizan el espacio europeo de derechos laborales colectivos, si bien todas ellas encuentran resistencias en el Consejo. En el campo de la *mediación de intereses entre las organizaciones sindicales y patronales de la UE*, se hace preciso deslindar, por una parte, las negociaciones entre los agentes sociales tendentes a proponer desarrollos legislativos; y por la otra, el diálogo social tendente a regular la esfera laboral por medio de convenios colectivos a escala europea. En el primer caso, los marcos jurídicos de Maastricht y Amsterdam ofrecen a los agentes sociales la posibilidad de jugar roles muy relevantes. En la práctica, la directiva sobre empleo a tiempo parcial es expresión directa del acuerdo alcanzado entre sindicatos y patronales. Actualmente, los agentes sociales negocian sobre una posible futura directiva reguladora del empleo temporal a escala europea. Por lo que respecta a la negociación colectiva, la enorme debilidad es el rasgo clave. Los rendimientos del proceso de diálogo iniciado en 1985 en Val Duchesse, bajo el impulso de Jacques Delors, se han limitado a un

abanico de opiniones conjuntas y un único convenio colectivo europeo firmado en 1990 en los sectores del transporte ferroviario y la distribución de energía.

Finalmente, las *políticas activas de empleo* de la Unión Europea han girado en torno a tres ejes: la formación ocupacional, el impulso al empleo de base local/regional mediante estrategias de desarrollo endógeno y la promoción directa de empleo por medio de políticas concertadas con los estados miembros y las redes de gobiernos territoriales. De hecho, las políticas activas de ocupación de la UE han pivotado desde los años 80, principalmente sobre el eje formativo. Los programas COMETT, EUROTECNET, PETRA y FORCE, todos ellos diseñados en la etapa pre-Maastricht, sientan las bases del actual programa LEONARDO DA VINCI, vigente en el periodo 1995-2000, y entendido desde la UE como el embrión de una verdadera política común de formación ocupacional. Junto a ello, la UE ha jugado un papel catalizador muy relevante en el terreno de las estrategias locales de empleo. Durante los 90, los programas LEDA, SPEC y LDEI suponen una clara consolidación. A partir de 1996, se produce un salto cualitativo con el diseño de la política comunitaria de Pactos Territoriales por el Empleo, entendidos como redes de actores de base local que interaccionan para promover un tipo de desarrollo intensivo en empleo, con el apoyo técnico y financiero de la UE. Por último, la crisis del empleo post-Maastricht, fuerza a la UE a activar un campo de intervención pública a escala europea dirigido a incentivar y estructurar las políticas estatales de promoción directa de ocupación. Los avances en la constitucionalización del empleo, reflejados en el Tratado de Amsterdam, la cumbre de Luxemburgo en 1997 y las primeras directrices sobre una política común de empleo aprobadas por el Consejo en 1998, jalonan el camino recientemente recorrido por la UE en materia ocupacional. Al igual que en las políticas de mercado de trabajo, las políticas europeas de promoción del empleo constituyen hoy un espacio de fuerte conflictualidad entre quienes apuestan por la *europeización y la responsabilidad pública* y quienes se mantienen en posiciones *euroescépticas y neoliberales*, tendentes a desdeñar cualquier tipo de rol activo de la UE.

b. La dimensión social de la política de cohesión

El Acta Unica Europea de 1986 supone la inflexión entre la *prehistoria*, reactiva y acumulativa, de los fondos estructurales (FSE, FEOGA y FEDER) y la *historia*, mucho más articulada y estratégica, de la política de cohesión como terreno clave de acción comunitaria. El Acta Unica define la cohesión como un espacio de decisiones públicas comunitarias, vertebrado por tres tipos de políticas (regionales, sociales y agrarias), como factor de corrección de los efectos negativos del mercado único y apoyado en las dotaciones financieras plurianuales de los fondos estructurales preexistentes. Cabe señalar que en 1993, el Instrumento Financiero de Ordenación de la Pesca (IFOP) se añade como cuarto fondo estructural. Y que el TUE establece el Fondo de Cohesión, como nuevo paquete de recursos destinados al desarrollo ambiental e infraestructural de los cuatro estados con renta inferior al 90% de la media comunitaria. Avancemos algunos elementos de profundización y análisis en relación, sobre todo, con la dimensión social: políticas contra la exclusión laboral, de igualdad entre hombres y mujeres, y de formación ocupacional. Políticas que se despliegan a cargo del Fondo Social Europeo (Amin y Tomaney, 1995).

Entre 1994 y 1999, la estrategia de cohesión implica un gasto comunitario cercano a los 150.000 millones de ecus (unos 25 billones de pesetas), lo que supone hacia el 36% del presupuesto de la UE. Volumen que representa en torno al 1% del gasto público agregado de los estados (o lo que es lo mismo, hacia el 0,46% del PIB de la Unión). De ese paquete presupuestario, alrededor de 130.000 millones de ecus, un 86%, se destina a financiar iniciativas de desarrollo diseñadas por los estados, en el contexto de los marcos comunitarios de apoyo. Sólo 15.000 millones de ecus, un 10%, se inyecta en programas regionales, sociales y rurales elaborados en clave estrictamente comunitaria.

En el marco de las iniciativas nacionales (IN), el gasto en política social (lucha contra el paro, igualdad de género y formación) se sitúa en los 47.116 millones de ecus (unos 7,8 billones de pesetas), lo que supone un 36,6% del gasto *nacionalmente programable* de cohesión; por debajo de las políticas regionales (69.348 millones de ecus), pero claramente por encima de los programas de desarrollo rural (12.246 millones de ecus). En el marco de las iniciativas comunitarias (IC), los programas sociales se

llevan 4.276,9 millones de ecus (unos 710.000 millones de pesetas), lo que implica un 30,3% del total. En ambos casos, la distribución territorial del gasto social de la cohesión, por grandes bloques de estados de bienestar, sigue unas pautas similares: los países del arco latino-mediterráneo, concentran el 50% de los fondos de programación estatal y el 45% de los recursos de programación comunitaria. En total, el gasto europeo en programas sociales de cohesión, en los países del sur, asciende a 25.508 millones de ecus (4,2 billones de pesetas).

Todos los recursos destinados a las políticas sociales de la cohesión se gestionan vía Fondo Social Europeo. En el marco de las IN, un 56% de los recursos del FSE se acumula en territorios de objetivo 1 y 2; en el paquete social de programación comunitaria, las regiones de objetivo 1 y 2 se llevan el 47% de los recursos. Así pues, las zonas de menor renta de la Unión y las golpeadas por crisis industriales, acumulan 28.395 millones de ecus (unos 4,7 billones de pesetas) para financiar programas sociales de cohesión. En síntesis, tanto si se toma la distribución territorial por bloques de estados de bienestar, como si se adopta la distribución que deriva de niveles de renta regionales, se llega a la conclusión que las políticas sociales de la cohesión *incorporan una fuerte dimensión de focalización territorial*: se tornan selectivas no sólo por la vía de colectivos de atención prioritaria, sino también por la vía de territorios de atención prioritaria. Este hecho, junto a su naturaleza fiscal, las distingue claramente del resto de las políticas sociales de la UE.

Cabe destacar, finalmente, que la distribución temática interna de la dimensión social de la cohesión presenta un cierto equilibrio. Un 49,2% de los recursos se destinan a financiar programas contra la exclusión laboral y el desempleo. En este campo operan los programas comunitarios HORIZON, INTEGRA y YOUTHSTART, dirigidos a la inserción laboral de desempleados de larga duración, de personas con minusvalías y de colectivos de jóvenes con déficits formativos. Un 47,7% de los fondos se dirige a políticas activas de empleo (formación, asistencia técnica, apoyo a la estabilidad, etc.). En este campo opera el programa comunitario ADAPT. Finalmente, sólo un 3,1% de los recursos se asigna a programas específicos de igualdad de género en el mercado de trabajo. Buena parte de ellos, vehiculados por el programa NOW. Sin embargo, bajo la lógica del *mainstreaming*, que avanza en la UE, tanto las políticas contra la exclusión laboral como las activas de empleo, deben ir incorporando también una lectura en clave de superación de las desigualdades entre hombres y mujeres.

2. Dinámicas de cambio en los regímenes de protección social y empleo

Los principales impactos políticos de carácter reestructurador se proyectan sobre los ámbitos más clásicos del EBK: la protección social y el empleo.

a. La reestructuración de los regímenes de protección social (RPS)

En primer lugar, si se atiende a la variable de gasto global en protección social, se observa que, lejos de una hipotética espiral de recortes, el gasto agregado se expande en casi 4 puntos; hecho que implica un crecimiento medio, para el período 1986-96, del 15,37% sobre los niveles de 1986. Dicho crecimiento se distribuye de forma desigual. La mayor expansión cuantitativa del RPS se da en los países escandinavos; la menor, en los del arco latino; *las desigualdades de protección, pues, tienden a acentuarse* (Cuadro 1).

En segundo lugar, dentro del RPS, las políticas sanitarias muestran una tendencia global a la estabilidad en el gasto; ligeramente al alza si se relacionan con el PIB; ligeramente a la baja si se relacionan con el gasto en sanidad privada, la cual, por otra parte, sigue manteniendo una presencia minoritaria en toda la UE. Sin embargo, estas variables numéricas no reflejan algunos cambios recientes y relevantes en los modelos sanitarios europeos. Podemos destacar dos en concreto: (a) la *convergencia institucional* entre los modelos sanitarios anglo-escandinavos y los latino-mediterráneos, ambos conformados como servicios nacionales de salud en contraposición al mantenimiento del esquema asegurador médico de los países continentales; (b) las reformas en los modelos de gestión sanitaria, que han tendido a romper el monopolismo clásico hacia *la simulación de condiciones internas de mercado*, bien por el lado de la oferta (los cuasi-mercados británicos), bien por el lado de los usuarios (el modelo sueco de demanda competitiva).

Por último, desplazando la atención hacia la vertiente de garantía de rentas del RPS, el cuadro 1 muestra el resultado de decisiones políticas de fondo tanto en el vector de la cobertura como en el de la intensidad de protección. Centrados en los programas de prestaciones por desempleo, se observa que, en 1996, las diferencias de cobertura son muy amplias entre bloques de países y, además, correlacionan directamente con la desigualdad en las tasas de sustitución de ingresos. Así, los estados de bienestar nórdicos presentan las mayores coberturas e intensidades protectoras; los países continentales y anglosajones se encuentran en la zona media y los del sur por detrás. Una nota de diversidad relevante deriva de observar *la dinámica* en la tasa de reposición de ingresos. Así, en los modelos continental y anglosajón, ésta cae en picada tras el primer año de percepción, lo que tiende a generar bolsas de excluidos laborales de larga duración, débilmente cubiertos por subsidios asistenciales; hecho que no sucede en el modelo escandinavo, el cual presenta intensidades de protección *más sostenidas*. Los países del Sur, finalmente, presentan tasas de sustitución de ingresos cercanas a los niveles continentales, pero en el marco de una amplia desprotección del desempleo, factor crucial en países con tasas de paro por encima de la media europea, como Italia y España.

Cuadro 1. **Dinámicas de reestructuración en los regímenes de protección social**

	Gasto Protección Social (% PIB)		GP Sanidad (% PIB) GP Sanidad (% GTS)		Tasa de Reposición Transferencias (96)		Tasa Cobertura Desempleo
	1986	1996	1986	1996	1er mes	2º año	1996
EB Nórdicos	27,9	34,5	6,7 (85,8)	6,1 (80,9)	87,5	69,5	79,1 %
EB Continentales	27,5	31,0	6,2 (73,7)	7,3 (76,1)	80,5	48,4	56,4 %
EB Anglosajones	22,8	27,2	5,1 (84,3)	5,8 (83,5)	69,2	26,7	57,7 %
EB Latino-Med	22,0	23,3	5,4 (78,7)	5,4 (72,4)	67,3	54,5	20,3 %

Fuente: OCDE, 1999

Si el régimen de protección social representa la dimensión *más intensiva en gasto* del Estado de bienestar, no podemos dejar al margen las pautas evolutivas de los modelos fiscales orientados en buena parte a la financiación de dicho gasto. En términos *de presión fiscal sobre el PIB*, lejos también de la plasmación del discurso desfiscalizador, se observa una estabilidad al alza en el conjunto de la UE, con reproducción de diferencias entre modelos de bienestar: mientras, en un extremo, los países nórdicos mantienen la presión fiscal por encima del 50% de su PIB, en el otro, los anglosajones se mantienen algo por encima del 30%. El mismo patrón se vislumbra si se atiende al *tipo marginal máximo* del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el cual se sitúa en el 58,1% como media del bloque nórdico, descendiendo hasta el 48% en el arco latino-mediterráneo y el 44% en los países anglosajones. Finalmente, la *estructura de la fiscalidad* sigue presentando la escisión clásica entre los países anglo-escandinavos y los continental-mediterráneos. En los primeros, la participación de los impuestos multiplica por 4,7 la de las contribuciones sociales en el conjunto del modelo fiscal (35% a 7,5% sobre PIB); en los segundos, los impuestos escasamente doblan la aportación de las contribuciones (28,5% a 15% / PIB).

b. La reestructuración de los regímenes de empleo

Desde el núcleo de regulaciones y relaciones laborales propias del modelo social europeo bajo condiciones fordistas, la esfera ocupacional de los estados de bienestar, en todas sus variantes, se ha visto sometida también, en la última década, a fuertes presiones de cambio estratégico. La reestructuración de los regímenes de empleo, al igual que la protección social, no se ha producido ni de forma simple ni unidireccional; más bien al contrario, la complejidad y la diversidad ganan terreno en muchos aspectos. Podemos considerar, en síntesis, que el cambio en las políticas de empleo ha transitado por dos grandes ejes:

(a) *Las nuevas lógicas de relación entre el empleo y la protección social*. Las políticas públicas del modelo keynesiano tendieron a segregar ambas esferas. La creación de empleo tendió a vehicularse por la vía genérica de las políticas económicas expansivas, sin programas específicos de promoción ocupacional;

la protección social se conformó como un mecanismo pasivo de garantía de rentas, al margen de sus posibles impactos sobre la oferta de empleo y sobre las estrategias personales de reinserción laboral. Durante los años noventa, los estados de bienestar de la UE tienden a confluir hacia un nuevo consenso básico: la vinculación conceptual e institucional de las nuevas políticas laborales con las estrategias de cambio en los sistemas de protección social. En el ámbito político, el nuevo consenso es liderado por la política neolaborista del "*welfare to work*"; en el ámbito académico, algunos autores la han considerado como el eje vertebrador del modelo social poskeynesiano, el "*workfare state"* (Jessop, 1994; Peck, 1996). Sin embargo, el nuevo consenso se reduce a los trazos hasta ahora expuestos. Su concreción ha dado lugar a fuertes diversidades. De manera esquemática, puede considerarse la existencia de dos modelos. Uno cercano a *valores liberales renovados*, que apuesta por la erosión de las tasas de cobertura y/o sustitución de ingresos de las prestaciones monetarias, y por la vinculación obligatoria, casi coactiva, del derecho de percepción a la búsqueda de empleo y a la aceptación de las ofertas disponibles. Todo ello articulado a políticas formativo-ocupacionales potentes, trabadas al sistema educativo, como garantía de empleabilidad. Las políticas de Tony Blair, las del último gobierno del PSOE (1993-96) o las que apunta el ejecutivo italiano de D'Alema, serían de algún modo ejemplo de ello. Un segundo modelo, cercano a *valores socialistas renovados*, conjuga la pérdida de centralidad de las políticas pasivas con el mantenimiento de su capacidad de garantía de rentas y, sobre todo, con su articulación no coactiva a programas de creación de empleo no precario en nuevos yacimientos de débil o nula expresión mercantil inicial. Las políticas de los gobiernos de la izquierda plural en Francia o Suecia pueden servir como ejemplo. Entre ambos polos, Holanda, Dinamarca o Alemania se situarían a medio camino, con fuertes connotaciones "*blairistas"*, pero con mayor presencia de estrategias de creación directa de empleo.

(b) *Los nuevos regímenes del mercado de trabajo y las relaciones laborales*, proyectados tanto sobre la *dimensión flexibilidad* como sobre la *dimensión regulación*. La flexibilización de los procesos productivos abre la puerta, casi empuja, a la superación de las rigideces en el mercado de trabajo. Sin embargo, el modelo concreto de flexibilidad laboral no viene determinado; se construye a partir de decisiones políticas y de correlaciones de fuerzas entre agentes sociales. Más aún, la supuesta equivalencia entre flexibilidad y desregulación, de raíz neoliberal, viene refutada por los hechos. En efecto, ciertas estrategias flexiblilizadoras pueden conllevar el desmontaje de los derechos laborales individuales y colectivos. Pero también es posible una flexibilidad negociada, de suma positiva, que atiende a nuevas necesidades de organización personalizada del tiempo de trabajo, sin que ello implique ningún desmantelamiento de derechos (Cuadros 2 y 3).

Cuadro 2. **La reestructuración de las políticas de empleo: la dimensión flexibilidad**

	Tasa de Temporalidad Juvenil		Tasa de Parcialidad		Distribución y Organización del Empleo		Estructura de las Relaciones Laborales		NIVELES DE FLEXIBILIDAD	
	1981	1996	1981	1996	1981	1996	1981	1996	1981	1996
EB Nórdicos	37,3	40,5	18,8	19.8	F	F	3/2	1/ 2	Alto	Muy Alto
EB Continentales	21,3	36.4	10,8	16,9	R	F	2	1/ 2	Bajo	Medio
EB Anglosajones	12.9	18.1	13.5	19,1	F	MF	1/2	2	Medio	Alto
EB Latino-Med	29.0	35,2	5,6	8,3	MR	R	2	2/3	Bajo	Bajo

Fuente: OCDE, 1999

* MF: muy flexible; F: flexible; R: rígido; MR: muy rígido

* Estructura RRLL: 1: Descentralizada/descoordinada; 2: sectorializada; 3: centralizada/coordinada

Cuadro 3. **La reestructuración de las políticas de empleo: la dimensión regulación**

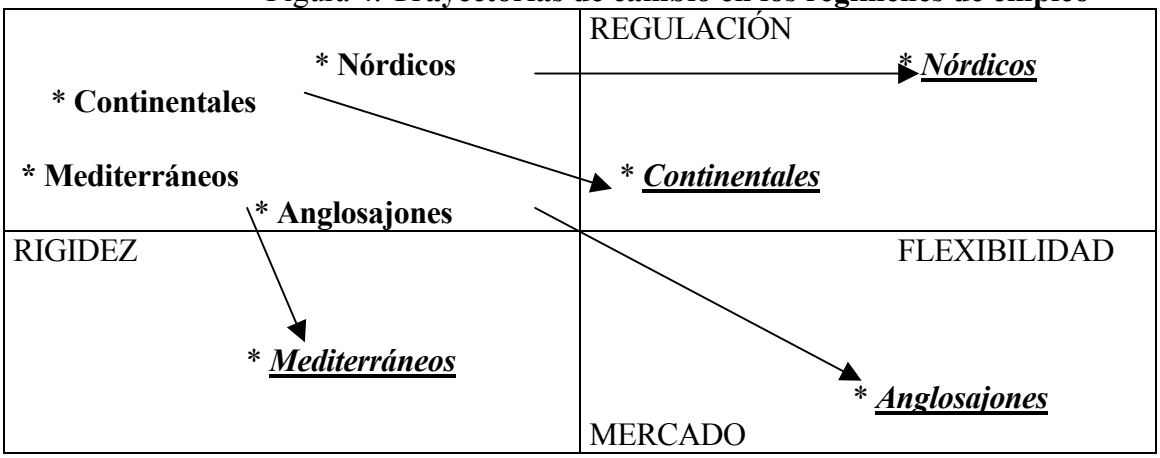
	Densidad Regulativa: jornada, vacaciones, SMI y protección ante el despido		Gasto Público en Políticas Activas (% PIB)		Tasa Cobertura Negociación Colectiva		NIVELES DE REGULACION	
	1981	1996	1981	1996	1981	1996	1981	1996
EB Nórdicos	Elevada	Elevada	2,2	2,1	82%	84%	Alto	Alto
EB Continentales	M. Elevada	Elevada	0,9	1,0	86%	91%	M. Alto	Alto
EB Anglosajones	Media	Baja	0,9	1,0	70%	47%	Medio	Bajo
EB Latino-Med	Elevada	Media	0,5	0,6	74%	76%	Alto	Medio

Fuente: OCDE, 1999

Observamos, en primer lugar, que tanto los estados de bienestar nórdicos como los continentales y los anglosajones, han incrementado sus niveles de flexibilidad (Cuadro 2). En general, las tasas de temporalidad juvenil se han disparado y las de trabajo temporal, aunque más desigualmente, también. Se ha avanzado, por otra parte, en nuevas estrategias de distribución y organización del empleo, y la estructura de la negociación colectiva ha tendido a descentralizarse y a descoordinarse. Sólo los países latino-mediterráneos parecen haber quedado al margen de esta flexibilización multidimensional. Se perfila en ellos, un modelo más unidimensional, que descansa sobre altas tasas de temporalidad, sobre todo en España, pero que avanza muy lentamente en todas las demás variables.

Cuando se relacionan las políticas de flexibilidad con los cambios en el esquema de derechos laborales (Cuadro 3), la diversidad aparece en toda su extensión. En los países anglosajones, el modelo desregulador se impone en todas sus dimensiones; se observa, incluso, una fuerte caída en la tasa de población asalariada cubierta por la negociación colectiva. En los países del sur, la desregulación es más selectiva: se desprotegen ciertas contrataciones, se segmenta el salario mínimo, se facilitan las condiciones de despido, pero se mantiene un esquema potente de relaciones laborales, con altas tasas de cobertura por convenio, y con avances en los niveles de sindicalización. Todo ello contrasta con las pautas de cambio en los estados continentales y, sobre todo, nórdicos: en ellos, la citada flexibilidad multidimensional logra articularse al mantenimiento, incluso avance, en los niveles de protección laboral. La intensidad de las políticas activas, por ejemplo, expresa bien las desigualdades laborales sustantivas: el gasto sobre PIB en los países escandinavos multiplica por cuatro al de los países del sur, y por dos al de los estados continentales y anglosajones.

Figura 4. **Trayectorias de cambio en los regímenes de empleo**



Fuente: elaboración propia

La figura 4 muestra de forma gráfica las trayectorias de transición resultantes, derivadas de los cambios que cada modelo experimenta en cada una de las dos dimensiones tratadas. Los nórdicos se

mueven mucho más en la dimensión flexibilizadora que en la de regulación; los mediterráneos trazan la lógica contraria: desregulan aunque flexibilizan poco, o lo hacen de forma unidimensional, vía precarización; los anglosajones transitan con bastante intensidad en ambas dimensiones; y los continentales muestran, por lo general, más inmovilismo

3. Los nuevos yacimientos del Estado de bienestar: políticas contra la exclusión social y relaciones de género

Junto a la reestructuración de los regímenes de protección social y empleo, un segundo tipo de impacto, derivado de los cambios de contexto, se concreta en la doble emergencia de políticas públicas de respuesta a las nuevas dinámicas de exclusión social y a las nuevas necesidades conectadas al cambio en las relaciones de género. Así pues, podemos hablar de nuevos yacimientos de política social, es decir, de nuevos espacios de desigualdad en proceso de politización, y de traslación de contradicciones y problemas a la esfera pública.

a. La emergencia de políticas públicas contra la exclusión social

Cuando los parámetros de la sociedad industrial y de su modelo nacional-keynesiano empiezan a tambalearse, las sociedades europeas avanzadas redescubren la pobreza. Definida ésta en términos relativos y en clave de carencia de recursos económicos, los estados de bienestar de la UE transitan por los años 80 con capas minoritarias, pero no residuales, de la población en situación de pobreza. Durante los años 90, y a caballo de la maduración de los grandes cambios estructurales, el concepto de pobreza va siendo reemplazado por el de exclusión social. Esta engloba a la pobreza pero va más allá; la exclusión se define también por *la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección* (Room, 1995). La existencia de sectores socialmente excluidos de las nuevas configuraciones político-económicas de la UE de fin de siglo, es hoy una realidad extensamente asumida. Se pueden destacar cuatro mecanismos que operan como determinantes primarios de la magnitud y la estructura de la exclusión social en los países de la UE**:**

(a) El impacto sobre el empleo de la conjunción de recesiones cíclicas con la transición hacia el modelo posindustrial-global, y su concreción en forma de paro juvenil de nuevo tipo, estructural y adulto de larga duración;

(b) La complejización de la estructura social en, por lo menos, los siguientes planos: heterogeneización étnica derivada de emigraciones de los países más pobres, diversificación de formas familiares con incremento de la monoparentalidad en capas medias y populares, y alteración de la pirámide de edades con incremento de las tasas de dependencia demográfica, a menudo ligadas a estados de dependencia física;

(c) La consolidación de fracturas de ciudadanía a partir del diseño concreto y, en ocasiones, del fracaso implementador de las principales políticas del EBK; por ejemplo, la exclusión de la seguridad social de grupos con insuficiente vinculación al mecanismo contributivo o la exclusión de sectores muy vulnerables al fracaso escolar en la enseñanza pública de masas;

(d) El funcionamiento excluyente de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública estructuralmente débil; por ejemplo, los mercados del suelo y la vivienda.

Más allá del núcleo clásico de transferencias de la seguridad social, todos los países de la UE han puesto en pie nuevos regímenes anti-exclusión social, sobre la doble base de la red de servicios sociales y del esquema de transferencias asistenciales, en ningún caso de raíz contributiva. La red de servicios presenta unos perfiles extremadamente complejos, ya que se diseña y opera a escala regional y local. Es, por lo tanto, poco susceptible de agregación en indicadores cuantitativos relevantes. El modelo de transferencias asistenciales (MTA), en cambio, sí permite agregaciones y comparaciones. Desde una *perspectiva cualitativa*, el diseño de las políticas anti-exclusión varía sobre tres ejes (Cuadro 4):

Su grado de normativización, es decir, hasta qué punto las políticas se apoyan en procesos de

constitucionalización de derechos y no dependen en exclusiva de voluntades políticas puntuales y reversibles. Las diferencias son aquí amplias entre bloques de países: la expresión normativa del MTA en los estados continentales y mediterráneos es por lo general todavía baja**.**

El tipo de transferencias predominantes. Reaparece la heterogeneidad. En los estados de bienestar anglosajones se da la máxima complejidad de tipos: se conjugan, a un nivel similar, subsidios no categorizados y no finalistas (rentas mínimas), con otros no finalistas pero categorizados, "*group assistance*" (madres solas, personas con disminuciones...) y con los finalistas no categorizados (el relevante "*housing benefit*" británico). Los nórdicos descansan mucho más sobre las rentas mínimas de inserción, mientras los continentales y los países del sur siguen priorizando las transferencias categorizadas, aunque con avances relevantes de las rentas mínimas en países como Francia o España.

El nivel territorial predominante. A excepción del régimen de bienestar anglosajón, que sigue centralizando el diseño del MTA, los procesos de formulación multinivel de las políticas anti-exclusión predominan en todos los países. Con configuraciones, sin embargo, diferentes. El eje nacional-local funciona en los países nórdicos, mientras que en los continentales y en los del arco latino, los poderes locales tienden a ser relegados en beneficio de un esquema regional-nacional (Bélgica o España), o de uno mucho más complejo a tres niveles, como en Alemania o Austria.

Cuadro 4. **La emergencia de políticas anti-exclusión social**

	Prestaciones asistenciales Tasa de cobertura (% población)		Prestaciones asistenciales Tasa de protección Gasto (% PIB)		Modelo de Prestaciones Asistenciales[1]			Vivienda social Alquiler (% total viviendas)	
	1981	1996	1981	1996	Grado de Normati-vización	Estructura Subsidios	Nivel Territorial	1981	1996
EB Nórdicos	3,8	8,1	0,5	1,6	Alto	1 (3)	N/L	21,7	18
EB Continentales	2,9	4,0	1,1	1,4	Medio	2 (3)	N/R	18,1	18,5
EB Anglosajones	8,6	13,8	2,9	5,1	Alto	3 (1-2)	N	21,0	17,5
EB Latino-Med.	1,6	2,6	0,4	0,8	Bajo	2 (1)	N/R	5,7	3,6

Fuente: OCDE, 1999; Gough, 1997; Balchin, 1996

[1] Estructura de Subsidios: (1) predominio de rentas mínimas; (2) predominio de transferencias categorizadas; (3) rentas mínimas, categorizadas y finalistas. Nivel Territorial: N: nacional; R: regional; L: Local

Desde una *perspectiva más cuantificable*, se observa cómo todos los estados de la UE, sin excepción, han incrementado tanto las tasas de cobertura como el gasto relativo en el sistema asistencial. La variable gasto, como media, crece algo por encima de la variable cobertura (un 88% y un 68% respectivamente sobre los niveles de 1981), lo que indica que la extensión de los mecanismos se ha combinado con una mejora en las intensidades de protección. Finalmente, el Cuadro 4 incorpora datos sobre la evolución de las políticas de vivienda social. En este campo se observa un claro estancamiento generalizado, incluso a la baja, que coexiste con desigualdades enormes de política pública: en los países del sur, sólo un 3,6% de las viviendas forman parte de la oferta pública en alquiler, en contraposición al 18% de media de los otros tres bloques de estados.

La debilidad de las políticas sociales de vivienda, articuladas al paro, y la precarización del empleo juvenil, dibujan hoy la dura realidad de amplias capas de jóvenes europeos de origen popular, que episódicamente se expresa en forma de conflictos violentos en los barrios periféricos de las grandes ciudades. En general, puede sostenerse que la magnitud de la exclusión social sigue hoy desbordando el alcance de las políticas públicas de respuesta, y que, por lo tanto, los yacimientos de política anti-exclusión siguen abiertos como una de las grandes asignaturas pendientes en la UE del siglo XXI.

b. La emergencia de políticas por la igualdad entre mujeres y hombres

Hasta cierto punto, el EBK se construyó sin alterar las bases de la desigualdad de género en las democracias europeas avanzadas. Muchas políticas sociales asumieron de forma acrítica el esquema según

el cual el trabajo asalariado, mayoritariamente masculino, se apoya en un trabajo doméstico-familiar, en exclusiva femenino. En definitiva, el modelo patriarcal, de familiarización sesgada en clave de género de todas las funciones domésticas y de atención a personas dependientes, se inscribió en la arquitectura básica del modelo social-keynesiano europeo. En la medida que el cambio social, la acción colectiva y la elaboración teórica fueron aportando luz sobre la desigualdad de género, los regímenes de bienestar ya maduros de los años setenta van construyendo una incipiente agenda de la igualdad entre hombres y mujeres. El consenso básico consiste en transitar hacia políticas de apoyo a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en condiciones de igualdad formativa, retributiva y de protección. Ello presiona, a corto plazo, hacia el diseño de nuevas políticas públicas de servicios a las familias que permitan absorber, al menos en parte, las parcelas de trabajo reproductivo desfamiliarizadas (atención a niños/as en edad pre-escolar, a las personas mayores, etc.). Más allá de estos perfiles básicos, los diferentes modelos de bienestar desarrollan agendas de género con matices y diferencias.

El Cuadro 5 agrupa cinco variables fundamentales, relacionadas con las dos dimensiones del modelo de doble asalarización: las tres primeras tienen que ver con *la igualdad de género en la esfera productiva*; las dos últimas, con la *asunción pública de funciones de atención desfamiliarizadas*. Se observa, en primer lugar, una tendencia al estancamiento en los patrones de desigualdad laboral. Ningún bloque de países avanza, entre 1986 y 1996, de forma significativa: ni en la tasa de actividad femenina ni en el cierre del diferencial de salarios. Las diferencias entre regímenes de bienestar tienden, por tanto, a reproducirse. Los estados del sur y los anglosajones siguen presentado unos altos índices integrados de desigualdad laboral: en Gran Bretaña y España, por ejemplo, a igual trabajo, el salario femenino se sitúa en el 67% del masculino; en Italia, España o Irlanda, la tasa de actividad femenina sigue por debajo del 45%. En el otro extremo, los países nórdicos, Francia u Holanda presentan diferenciales de salario bastante menores (entre el 80 y el 90% del masculino), con tasas de actividad de las mujeres mucho mayores (entre el 60 y el 80%).

En relación con los servicios a las familias con más connotación de género, se observan en general tasas de cobertura pública bajas, aunque también con diferencias muy importantes. En el segmento de educación infantil de 0 a 3 años, sólo los países nórdicos presentan una cobertura significativa y en proceso de expansión (del 32 al 38% entre 1986 y 1996). Los países anglosajones o latinos doblan sus tasas, pero desde unos niveles absolutamente residuales: del 1 al 2% y del 3 al 6%, respectivamente. Los mismos patrones se hallan en las políticas públicas de atención residencial y domiciliaria a las personas de más de 65 años. Los estados nórdicos presentan tasas globales de cobertura en torno al 25%, crecientes y decantadas claramente hacia el modelo domiciliario. En el resto de los países, las tasas se sitúan siempre por debajo del 15%, generalmente estancadas y sin priorización clara hacia la domiciliación de la asistencia, con valores nuevamente residuales en los países anglosajones y del sur.

Cuadro 5. **Dinámica reciente del espacio político de género en la UE**

	Tasa actividad femenina		Diferencial de salarios		Desigualdad laboral	Cobertura pública 0-3		Cobertura pública + 65 años	
	1986	1996	1986	1996	1996	1986	1996	1986	1996
EB Nórdicos	63,6	67,0	82,3	84,0	0,73	31,6	37,6	6 (14)	8 (18)
EB Continentales	51,6	53,3	73,0	74,3	0,42	9,4	11,6	6 (6)	7 (7)
EB Anglosajones	52,0	54,0	66,0	67,5	0,27	1,3	2,0	5 (6)	6 (6)
EB Latino-Med.	47,0	47,2	73,5	74,0	0,38	3,3	6,0	2 (1)	2 (1,5)

Fuente: OCDE, 1999

- La variable desigualdad laboral está construida a partir de un índice integrado que incorpora medidas de diferencial de salarios, pero también de segregación ocupacional y otras (Perrons, 1995)
- En las dos últimas columnas, las cifras indican la cobertura residencial; los paréntesis, la cobertura domiciliaria.

Las cifras hasta ahora comentadas arrojan luz sobre la dinámica reciente y el grado de implantación real del modelo de doble asalarización, sobre bases de igualdad/desigualdad de género. De forma muy

reciente, el modelo en sí ha sido cuestionado a partir de dos ejes de crítica. En primer lugar, se ha asumido acríticamente la desfamiliarización de muchas tareas asistenciales y educativas. En segundo lugar, se reproduce la segregación de género en la esfera reproductiva, ahora trasladada al sector público (incluso se amplía en el sector mercantil). Como alternativa, han empezado a plantearse políticas de conciliación entre las esferas laboral y familiar, sobre bases de paridad sexual en ambas esferas: la incentivación del trabajo a tiempo parcial, los programas de incorporación de los hombres a los permisos laborales por hijo/a, o las políticas laborales de acción positiva hacia los hombres en los servicios públicos a las familias. Sin embargo, cuando se transita de la teoría a la práctica, se encienden todas las luces de alarma. Las tasas de trabajo a tiempo parcial entre las mujeres multiplican por tres las de los hombres en los países nórdicos, por cuatro en los continentales, por seis en los mediterráneos y por siete en los anglosajones. Ello indicaría que no estamos tanto en una crisis de superación del modelo de doble asalarización como, posiblemente, en una *dinámica de retroceso hacia un esquema familiar de salario y medio* -hoy ya bastante perceptible en los países latinos y anglosajones-, que reintroduce parcialmente el modelo patriarcal de división sexual entre esferas.

IV. Elementos de conclusión y retos de futuro

Tal como se ha intentado ilustrar en los apartados anteriores, los años noventa han supuesto una década de transformaciones profundas en la agenda y en los contenidos de los estados de bienestar. Lejos de las lecturas simplistas, y a menudo interesadas, sobre lo inevitable del retroceso de los roles públicos de bienestar en la era de la globalización, la realidad se nos muestra mucho más compleja y matizada. En la práctica, los aspectos centrales del modelo europeo de bienestar no han sido arrastrados por ningún tipo de vendaval ideológico neoliberal (a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en América Latina). Sin embargo, las nuevas, y no tan nuevas, realidades sociales -exclusión, fracturas étnicas de ciudadanía, discriminaciones de género, desigualdades tecnológicas, riesgos socioambientales, etc.- derivadas en buena parte del predominio global de la lógica del mercado, requieren en las próximas décadas un nuevo salto adelante cualitativo en la capacidad de regulación e intervención pública.

Para ello es necesario impulsar un rearme ideológico en los valores clásicos de la igualdad y la ciudadanía social, pero también una decidida apertura hacia nuevos valores de diversidad, radicalización democrática y sostenibilidad, y una profunda innovación en los instrumentos y en las prácticas cotidianas de generación de bienestar colectivo.

En esta línea argumental, cerramos apuntando algunos retos de futuro -quizás ya de presente- en el proceso de innovación de los papeles públicos de bienestar. En primer lugar, el reto de una sociedad activa y cohesionada, capaz de generar y sostener empleo en nuevos yacimientos de alto valor social y ambiental, y con servicios públicos universales de alta calidad (educación y sanidad sí, pero también Internet y ciudades sostenibles). En segundo lugar, el reto de una sociedad inclusiva -intergeneracional, mestiza, intercultural-, pero al mismo tiempo valorizadora de todo tipo de diversidades (culturales, lingüísticas, nacionales, estéticas...). En tercer lugar, el reto de una sociedad paritaria, de mujeres y hombres, sin discriminaciones ni divisiones sociales por sexo. Con políticas decididas que impulsen nuevas relaciones de género en la familia, en el empleo y en el tiempo libre. En cuarto lugar, el reto de una sociedad participativa, con presencia cada vez mayor de las personas y de las asociaciones en el espacio público, en la asunción de responsabilidades y en la toma de decisiones colectivas conectadas al bienestar. Finalmente, el reto de articular la globalidad con la proximidad. Generar espacios de gobierno y política democrática a escala supranacional, capaces de impulsar el desarrollo humano, y de forma simultánea, fortalecer los espacios de poder local para que las comunidades puedan autogestionar su propio bienestar.

Referencias Bibliográficas

AA.DD. (1997) Revista de Serveis Personals Locals, CIFA, Diputació de Barcelona.

ABRAHAMSON, P. (1995) "Regímenes europeos de bienestar y políticas sociales europeas, ¿convergencia de solidaridades?", en Sarasa, S. y Moreno, L. (ed) (1995) El estado de bienestar

en la Europa del Sur. CSIC, Madrid.
ADDISON, J. y STEWART,W. (1997) Labour Markets in Europe. Dryden Press, Londres.
AMIN, A. y TOMANEY, J. (1995) Behind the myth of European Union. Routledge, Londres.
BALCHIN, P. (1996) Housing policy in Europe. Routledge, Londres.
BECK, U. et. al. (1997) Modernización reflexiva. Alianza Editorial, Madrid.
CASTLES, F. (1995) "Welfare State development in Southern Europe", en West European Politics, vol. 18, n° 2.
ESPING-ANDERSEN, G. (1990) Los tres mundos del estado de bienestar. Ed. Alfons el Magnànim, Diputació de València.
FONT, N. (1998) Democràcia i participació ciutadana. Fundació Bofill, Barcelona.
GOMÀ, R. (1996) "La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa", en Revista Internacional de Sociología, n° 15.
_____ (1997) "Tendències de canvi en la producció local de benestar: una perspectiva europea comparada", en Revista de Serveis Personals Locals, n° 2.
GOMÀ, R. y BRUGUÉ, Q. (1994) "Nuevos modelos de organización y gestión pública", en Autonomies, n° 18.
GOUGH, I et al (1997) "Social assistance in OECD countries", en Journal of European Social Policy, vol. 7 n°1.
HANTRAIS, L. (1995) Social Policy in the European Union. Macmillan, Londres.
HINE, D. y KASSIM, H. (1998) Beyond the market. Routledge, Londres.
HOOGHE, L. (1996) Cohesion policy and European integration. Clarendon Press, Oxford.
IBARRA, P. y TEJERINA, B. (1998) Los movimientos sociales. Ed. Trotta, Madrid.
INGLEHART, R. (1991) El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas. CIS, Madrid.
KORPI, W. (1980) The working class in welfare capitalism. Routledge, Londres.
_____ (1983) The democratic class struggle. Routledge, Londres.
LARAÑA, E. (1999) La construcción de los movimientos sociales. Alianza Ed., Madrid.
LEIBFRIED, S. (1993) "Towards an European welfare state , en Jones, C. (ed) New perspectives on the welfare state in Europe. Routledge, Londres.
LEWIS, J. (1992) "Gender and the development of welfare regimes", en Journal of European Social Policy vol. 2, n° 3.
MISHRA, R. (1981) Society and social policy. Humanities Press, Atlantic Highlands, NJ.
OCDE (1999) Social expenditure database. OCDE, París.
ORDOÑEZ, D. (1997) Fondos estructurales europeos. Marcial Pons, Madrid.
PECK, J. (1996) Work Place. The Guilford Press, Londres.
RHODES, M. (1997) Southern European Welfare States. Frank Cass, Londres.
ROOM, G. (1995) Beyond the threshold. The Policy Press, Bristol.
SAINSBURY, D. (1994) Gendering welfare states. Sage, Londres.
SARASA, S. y MORENO, L. (ed) (1995) El estado de bienestar en la Europa del Sur. CSIC, Madrid.
SUBIRATS, J y GOMÀ, R. (1998) Políticas públicas en España. Ariel, Barcelona.
_____ (1997) Gobierno y política social: potencial y límites de la Unión Europea, en Giner, S. y Sarasa, S. (ed) Buen gobierno y política social. Ariel, Barcelona.
TITMUSS, R. (1974) Social Policy. Allen and Unwin, Londres.

El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora en Colombia

Darío I. Restrepo Botero

1. Preámbulo: veinte años de esfuerzo

¿Qué tiene que ver el mito de Sísifo con la tradición de problemas en los estudios de las finanzas públicas intergubernamentales, dado que el mito evoca un pasado anterior al racionalismo, a la tecnología y a la ciencia económica? Mi respuesta es: todo. A su demostración se consagra este ensayo[1]. Sísifo arrastró hasta la cima de una montaña una pesada roca y ésta, de manera recurrente, se deslizó hacia abajo, por lo cual Sísifo emprendió, incansablemente, el mismo trayecto. Tal es la percepción que arrojan veinte años de estudios "técnicos" sobre las finanzas públicas intergubernamentales[2]. Una y otra vez la búsqueda gira alrededor de la misma inquietud y se repite el diagnóstico de las dificultades que han de sobreponerse. ¿Cómo hacer el Estado y el gasto público eficientes? La respuesta -el trayecto hacia la cima-, después de tanto intentar por las mismas sendas inútiles, ha abierto surcos claramente visibles que se recorrerán en este ensayo. Pregunto: ¿será que la búsqueda está equivocada o será que los métodos y caminos emprendidos son incorrectos? Al primer interrogante es necesario responder que siempre es correcto afanarse por la eficiencia del Estado. Saber si fallan los caminos emprendidos no encontrará desarrollo aquí, aunque anticipo una respuesta afirmativa.

Existen varias maneras de escribir una historia, máxime si ésta pretende abarcar un lapso de veinte años. He escogido aquí no seguir el tortuoso camino de rehacer los pasos tal y como se han dado. A cambio, realizaré una mirada panorámica que recoge el tiempo transcurrido como un solo momento, es decir, como una unidad de sentido tanto respecto al objetivo buscado -la eficiencia del Estado- como al diagnóstico sobre por qué éste se presume ineficiente, y las propuestas para superar dicha situación.

Una última advertencia: no debe, en ningún momento, confundirse la complejidad de la historia del proceso de descentralización en Colombia con lo que aquí se retoma de la tradición de problemas en las finanzas públicas intergubernamentales a partir de los estudios técnicos de los últimos veinte años. Lo contrario sería darle a las élites reformadoras criollas un papel que no se han ganado. Precisamente, lo que resulta del recorrido que invito a emprender es el recuento de los fracasos de las pretensiones que éstas han tenido, obsesivamente, de rehacer el mundo, en este caso el Estado, a imagen y semejanza de unos supuestos dictámenes de la eficiencia del mercado.

2. La eficiencia en la mira de la obsesión

Como ya se señaló, el problema principal es la eficiencia del Estado y el gasto público. Mayores niveles de gasto y de crecimiento de la burocracia, instituciones y programas no se corresponden, en grados semejantes, con aumentos en la cantidad de servicios, cobertura territorial y acceso social a ellos; e, igualmente dramático, no mejora de manera significativa la calidad de la administración y de los bienes prestados por el Estado. La falla en este signo vital de la eficiencia administrativa y del uso del gasto preocupa, aún más, al considerar los aumentos en las demandas sociales respecto de las capacidades financieras y administrativas para satisfacerlas.

Cuando un signo vital falla es porque varios órganos funcionan mal. De manera recurrente, los ensayos e informes insisten en los problemas del presupuesto nacional, la administración pública, las transferencias, los sistemas de información y los mecanismos de control como el conjunto de órganos que presentan deficiencias estructurales y conducen a la falla general del Estado y el gasto público.

La queja permanente, en cuanto al presupuesto, es su inflexibilidad, la cual impide tener una *discrecionalidad* del gasto por objetivos específicos medibles y, por lo tanto, evaluables. Sobre la administración pública se acuñó el término *laberinto fiscal,* que grafica una confusa maraña de instituciones y niveles de gobierno que intervienen en gastos concurrentes sobre funciones similares. El temor con el sistema de transferencias es que los giros de la Nación a las entidades locales substituyan

el esfuerzo fiscal local y, por lo tanto, generen *pereza fiscal*. Respecto a la información, preocupa la incapacidad de poseerla de manera oportuna, la veracidad de los datos y la dispersión entre múltiples fuentes que arrojan resultados diferentes; de tal manera, la información pareciera ser el *hueco negro* que alimenta la incertidumbre sobre la eficiencia del Estado. Finalmente, a mayor cantidad de órganos de control, mayor pareciera la *incapacidad de controlar* la moralidad de los funcionarios y la eficiencia y calidad del gasto; es más, la pluralidad de controles parece alimentar un creciente enredo del Estado del cual se nutre la corrupción.

Desde la década del setenta y, posteriormente, en el informe sobre las finanzas públicas intergubernamentales, dirigido por el profesor canadiense Richard M. Bird, se planteó, por una parte, que el problema del subdesarrollo no residía en la carencia de recursos sino en su inadecuada utilización, y por otra, que el origen de las fuentes de financiación de una política o entidad condiciona las posibilidades de usar el gasto de manera eficiente. Por lo tanto, las recomendaciones para propiciar la eficiencia del Estado indujeron a un replanteamiento de las formas de organización estatal y de los principios que deberían orientar la distribución de recursos entre niveles de gobierno, el ordenamiento territorial de las funciones públicas y las responsabilidades políticas de los gobiernos locales. Así, el debate sobre la eficiencia se ligó al impulso de un proceso de descentralización. De manera simultánea, se confrontó la eficiencia del sector público con parámetros de eficiencia del sector privado. Se inició un doble movimiento que va desde el Estado al mercado y desde el mercado al Estado. Mediante el primero, se delegan al sector privado funciones de potestad estatal, y mediante el segundo, se incorporan reglas del sector privado y el mercado dentro del funcionamiento del sector estatal. El presente ensayo busca ilustrar, a propósito de la descentralización, las dificultades y efectos provocados por el intento de disciplinar al Estado a partir de reglas del mercado.

Para remontar la montaña, Sísifo calza sus pies con dos zapatos: el primero representa la reforma a las instituciones y, en particular, el proceso de descentralización. El segundo, el proceso de incorporación de reglas del mercado dentro del Estado. En la realidad, los dos procesos tienen historias paralelas, a veces convergentes, otras divergentes. Pero para Sísifo, tratándose de sus pies, ambos halan hacia el mismo lado, es decir, hacia el mercado por la vía de la descentralización.

Aquí se analizan tres aspectos recurrentes en el debate de dos décadas: el presupuesto nacional y su relación con los presupuestos locales, el sistema de transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales y la repartición de funciones entre niveles de gobierno. El capítulo final condensa los principios de mercado que se ha intentado inocular en el Estado.

3. En un principio estaba el presupuesto

El presupuesto nacional es el instrumento normativo por medio del cual se regula el proceso de asignación de recursos que realiza un gobierno y refleja con claridad la estructura del Estado y de la administración pública. Su importancia es financiera y política, pues caracteriza la acción estatal en los distintos sectores que conforman una sociedad. El problema de la eficiencia del Estado y del gasto público encuentran en el proceso presupuestal dificultades recurrentes que configuran fallas de carácter estructural.

Cinco son las críticas principales acerca del presupuesto, a los ojos de los técnicos: la *inflexibilidad*, en cuanto que ni el Ejecutivo ni el Legislativo tienen poder discrecional que permita la asignación eficiente de los recursos fiscales. El alto grado de *incertidumbre*, es decir, que el monto total de los ingresos y gastos de la Nación no se puede conocer con exactitud ni oportunidad. El *desequilibrio*, en tanto que puede ser fácilmente aprobado un presupuesto deficitario. La *incoherencia*, en la medida en que la programación de los gastos de inversión y funcionamiento no está articulada presupuestal, programática, ni institucionalmente. El *desajuste* presupuestal entre la Nación y las administraciones locales, que se genera por la descoordinación entre los procesos de planeación y ejecución de los presupuestos. En virtud de lo anterior, el presupuesto se ha convertido en un

documento de carácter puramente contable con serias restricciones jurídicas, que desgasta, entorpece y bloquea el funcionamiento del conjunto de instituciones públicas y privadas.

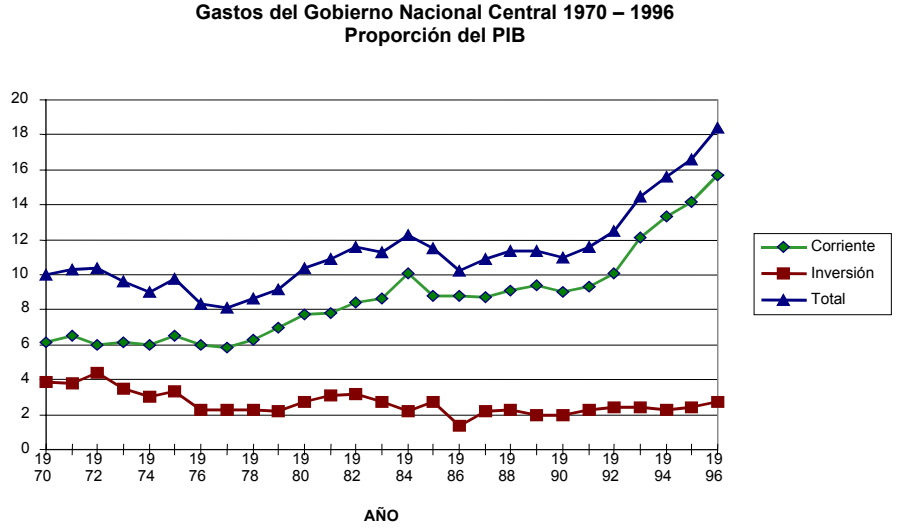
3.1 El amarre de la inflexibilidad

La inflexibilidad del proceso presupuestal está íntimamente ligada a la existencia de rentas con destinación específica, es decir, rentas públicas asignadas a sectores, o bienes cuyo financiamiento es garantizado por el Estado, pues son considerados meritorios, independientemente de la situación financiera del gobierno o de la situación macroeconómica del país y de los objetivos del Plan de Desarrollo vigente. En su mayoría, son el producto de las constantes presiones de ciertos sectores socio-políticos que poseen el poder y, a través del aseguramiento de intereses rentistas, garantizan su reproducción social. Esto ha generado la progresiva pérdida de la capacidad discrecional del gobierno para ejercer sus prioridades políticas, pues las rentas de destinación específica son asignadas previa, automática y crecientemente, sin tener en cuenta los cambios en las prioridades del gasto. Las transferencias, especialmente las automáticas, crecientes, sin contrapartidas e incondicionales, en 1997 correspondían a casi el 40% de los ingresos corrientes de la Nación[3].

Pero la inflexibilidad del presupuesto no caracteriza exclusivamente este tipo de transferencias sino toda la dinámica presupuestal. En los últimos veinte años se ha consolidado una situación en la cual los grandes rubros del presupuesto se han vuelto inerciales y crecientes. Dentro de ellos, ha perdido participación el rubro de inversiones mediante el cual se expresan las prioridades políticas del presidente de turno, que se plasman en las prioridades del Plan de Desarrollo. En el gráfico No. 1 se observa que los gastos corrientes (funcionamiento, transferencias y servicio de la deuda) han crecido como porcentaje del Producto Interno Bruto -PIB- y al mismo ritmo que el gasto total, mientras que la inversión ha disminuido su participación.

Como lo afirma la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, "Se asume que la inversión es el único gasto factible para expresar la orientación del Plan de Desarrollo, y que la inclusión en el presupuesto se debe hacer atendiendo a criterios técnicos (evaluación de proyectos y rentabilidad social). Pero esta evaluación se enfrenta a un dilema y es que en los últimos años la inversión ha sido una proporción decreciente del presupuesto, por lo menos del gobierno central, lo cual limita el ejercicio de planificar un monto cada vez más escaso de recursos". El gráfico No. 2 muestra lo anterior.

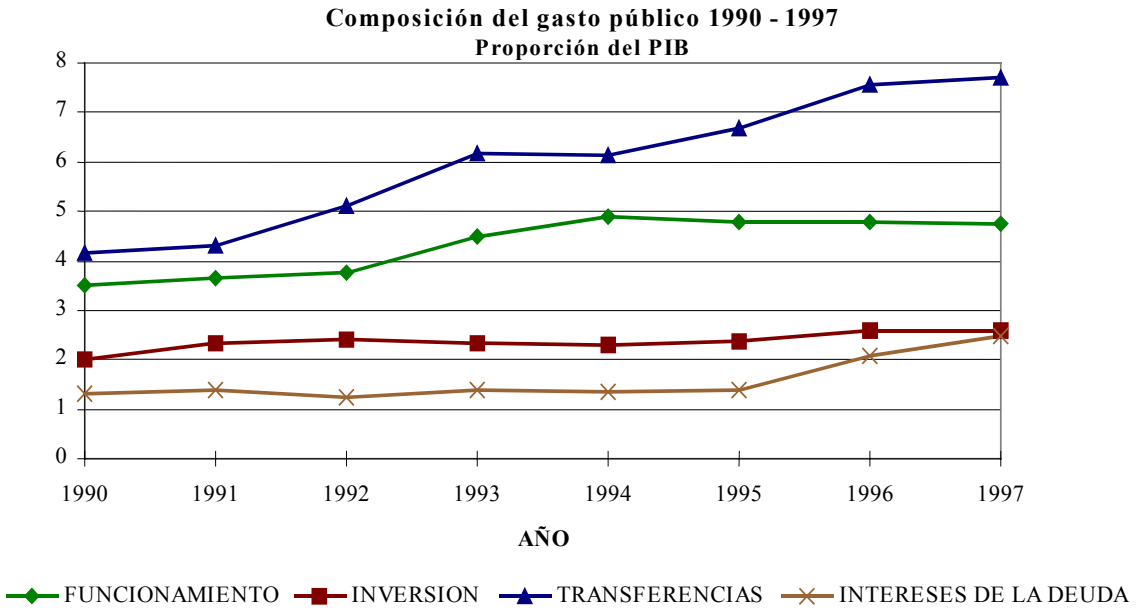
Gráfico No. 1



Fuente: CONFIS. Construido a partir de datos tomados de Juan Camilo Restrepo, "El gran dilema del gasto público", en *Coyuntura Económica*, vol. XXV, No. 4, Fedesarrollo, Bogotá, diciembre de 1995.

Queda claro que la acción discrecional del Ejecutivo, a través del presupuesto, tiene muy poco margen y dificultad para imprimir objetivos de política que le den coherencia al proceso presupuestal. El gobierno aparece, entonces, como el *gran componedor* de las presiones de los distintos grupos políticos, institucionales y burocráticos, los cuales realizan un pacto de repartición de recursos con el ánimo de convertirlos en renta fija, propia y automática.

Gráfico No. 2



Fuente: Construido a partir de las cifras aportadas por José Antonio Ocampo, "Una evaluación de la situación fiscal colombiana", en *Coyuntura Económica*, vol. XXVII, No. 2, Fedesarrollo, Bogotá, junio de 1997.

La literatura técnica ha reclamado, a lo largo de casi veinte años, la eliminación de las rentas atadas y la revisión del sistema de transferencias, pero de manera extraña a este propósito, la nueva legislación, que nació de la Constitución de 1991, ha sido un caldo de cultivo para éstas. Dicha situación introduce serios obstáculos al proceso de evaluación de metas y resultados, pues impregna de incertidumbre su medición. Por otra parte, aunque se propuso la elaboración de un presupuesto por programas que vinculara recursos con metas cuantificables y lograra "la aplicación permanente y continua de criterios de beneficio-costo con el fin de realizar un seguimiento permanente de la eficiencia en el uso de los recursos públicos", el presupuesto nunca contó con un marco legal que lo pudiera hacer efectivo y su base fue eliminada con la Ley 38 de 1989.

Otra de las soluciones técnicas que se planteó al problema de la inflexibilidad, consistió en que el gobierno, al aplicar el principio de universalidad[4], incluyera, por decisión del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, las utilidades y superávits de las entidades y empresas estatales en los ingresos de capital de la Nación, haciéndolos de libre asignación y propiedad de ésta. Por esta vía, los ingresos de la Nación dependen, en gran medida, de la situación de las empresas industriales y comerciales del Estado, lo que, además de ser peligroso en sí mismo, no es más que una seria contradicción al proceso de descentralización.

3.2 La incertidumbre que carcome

El alto grado de incertidumbre del presupuesto está relacionado con la inconsistencia entre el inicialmente aprobado y el finalmente ejecutado. En la década de los ochenta, dicha inconsistencia

respondía a la maraña jurídica que sólo permitía incluir en el presupuesto nacional los ingresos y gastos ya comprometidos, es decir, partidas respaldadas con créditos judicialmente reconocidos o con leyes decretadas con anterioridad. Por ejemplo, no se podían incluir los ajustes salariales o créditos esperados que no estuvieran contratados. El gobierno, para suplir todas sus necesidades y cumplir los compromisos políticos, recurría constantemente a una gran cantidad de presupuestos adicionales que le permitían cubrir los "faltantes presupuestales".

Los presupuestos adicionales fueron eliminados con el Decreto-Ley 111 de 1996, que se constituye en el actual Estatuto Orgánico del Presupuesto. Sin embargo, se permitió que, junto a la ley de presupuesto, se le diera trámite a una ley de recursos adicionales, que no es más que un gran presupuesto adicional. Por lo tanto, sigue siendo imposible prever el monto total de apropiaciones y de rentas que el gobierno pretende tener a su disposición, lo cual hace del presupuesto una herramienta sumamente imprecisa a la hora de medir el verdadero papel del gobierno en la asignación de recursos.

3.3 El vértigo que desequilibra

El presupuesto es desequilibrado porque se proyectan gastos sin fuentes determinadas de financiación. En otras palabras, se aprueban presupuestos deficitarios, que -al no ser sancionada la ley de recursos adicionales- conducen a la ejecución de presupuestos desequilibrados. La consecuencia es el aumento de la presión inflacionaria y la ineficiencia del gasto público. Esto último, debido a que no se sabe cuánto de los gastos programados dispondrán de los ingresos necesarios para ejecutarse.

El desequilibrio presupuestal explica las recurrentes reformas tributarias y el creciente endeudamiento del sector público. Además, el reformismo tributario promueve constantes cambios en las reglas de juego, no sólo para el sector productivo, sino para la tributación local. Ambas consecuencias generan una incertidumbre que alimenta la ineficiencia en la asignación de recursos.

El desequilibrio, las adiciones y los presupuestos deficitarios son el resultado del funcionamiento de la política del sistema representativo. El Congreso no aprueba un presupuesto definitivo porque le es más rentable negociar varias veces el precio de la adhesión a las iniciativas más importantes del Ejecutivo. Y el gobierno logra mayorías parlamentarias que le dan estabilidad y "gobernabilidad", siempre mediante la repartición continua de partidas presupuestales, cargos públicos y derechos de contratación.

3.4 Entre el miedo a la libertad irresponsable y la tontería que tranquiliza

Otro punto crítico señalado en el debate técnico a las finanzas intergubernamentales hace referencia a la separación funcional clara de la programación de los gastos de inversión (a cargo del Departamento Nacional de Planeación -DNP) y los gastos de funcionamiento (a cargo del Ministerio de Hacienda). Para muchos, esta separación provoca problemas en la ejecución de los programas, puesto que es común que las obras se realicen y no tengan quién las ejecute, o al revés. En palabras de la Comisión de Gasto Público (1986), "como consecuencia, no puede haber previsión en materia de las consecuencias futuras sobre los gastos de funcionamiento que se derivan de los proyectos de inversión programados".

Once años después, Sísifo patina sobre la misma trampa. Se queja la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1995): "Esta fragmentación no es compatible con una programación que anticipe los efectos del gasto presente sobre el gasto futuro, por lo que muchos programas del gobierno se quedan sin medios para operarlos o se conceden sumas superiores a sus costos reales. En ambos casos, existe un evidente despilfarro".

La ejecución del gasto tiene serias limitaciones no sólo por las discordancias existentes en el proceso de programación de inversión y funcionamiento, sino también porque a través de la demora en los desembolsos de tesorería se controla el impacto de las finanzas públicas sobre los agregados monetarios y, especialmente, sobre la inflación. La práctica de retrasar los giros genera incertidumbre sobre la disposición de recursos en el nivel local, retraso de los compromisos asumidos, encarecimiento de las obras en curso e ineficiencia en la ejecución de los presupuestos locales y de las instituciones públicas.

El diagnóstico es claro, no así la solución debido a que no hay consenso sobre si debe existir una entidad que centralice todas las funciones del proceso, o buscar la conciliación entre las oficinas que realizan las funciones de programación. En este último sentido, la creación del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- fue un paso fundamental para coordinar diversos ministerios y departamentos administrativos alrededor de la búsqueda de coherencia en la programación presupuestal. Subsiste la duda sobre la eficacia de dicha coordinación, la cual depende además, de la dinámica interna de cada equipo de gobierno.

3.5 El rompecabezas por armar

El presupuesto es desajustado en lo que se refiere a las relaciones entre niveles de gobierno, principalmente de dos maneras críticas: primero, existe una grave desarticulación entre los procesos de planeación local y el proceso de planeación nacional, pues se realizan a destiempo. Segundo, en el nivel local, la planeación y elaboración del presupuesto no están relacionadas y compaginadas eficientemente.

En lo que respecta al primer punto, el problema tiene sus raíces más profundas en el sistema electoral. Las elecciones de alcaldes y gobernadores se llevan a cabo en momentos diferentes a los comicios presidenciales, por lo cual la planeación regional y local se hace antes o después de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo[5]. Sin embargo, siempre los planes locales y regionales están subordinados al Plan Nacional y a la rigidez que les imponga el Plan de Inversiones Públicas. Por ejemplo, los alcaldes y gobernadores fueron elegidos a finales de 1997, se posesionaron en enero de 1998 y tuvieron su plan de desarrollo en abril; de otro lado, las elecciones presidenciales fueron en mayo y junio de 1998, el presidente se posesionó en agosto y puso a discusión del Congreso, en abril de 1999, su plan de desarrollo, al cual están subordinados los planes regionales y locales cuyas prioridades tuvieron que esperar un año para ser atendidas o no. De esta manera, la asignación de recursos en el nivel local pierde total pertinencia, puesto que cuando las prioridades son atendidas por el Plan de Inversiones Públicas, éstas ya han cambiado o se han vuelto mucho más considerables. El mejor de los casos sería aquél en el cual las elecciones de alcaldes y gobernadores fueran después de las presidenciales, para garantizar que sus planes de desarrollo puedan formularse de acuerdo con las prioridades que determine la planeación nacional.

En segundo lugar, el presupuesto y la planeación local no están articulados debido a que el primero no depende de las prioridades de gasto de la segunda, sino más bien de la rigidez que le impone los recursos que le son transferidos desde el nivel nacional.

A pesar que, desde el inicio, Sísifo tuvo conciencia de las cinco pruebas que estaba conminado a superar para alcanzar la cima de la eficiencia, el proceso presupuestal sigue teniendo fallas estructurales que impiden la asignación eficiente de los recursos. Se mantiene la inflexibilidad que impone el pago del servicio de la deuda, el cubrimiento de los déficits de las entidades públicas y el mantenimiento de las rentas con destinación específica. La dinámica institucional no articula, con suficiencia, el presupuesto y la tributación; evidente es la desconexión entre políticas territoriales y sectoriales y, todavía más grave, entre los proyectos de inversión y las necesidades regionales. Por todo lo anterior, cierto es hoy lo que denunciara hace casi veinte años la Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia (1981) y que recuerda la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1995): "El presupuesto se empleaba como instrumento para controlar el gasto; por su diseño, no contribuía al análisis económico, ni a la planificación y tampoco a la toma de decisiones. Era un presupuesto convencional para el contralor, no para el administrador".

Grave conclusión que se mantiene por "el carácter subalterno del presupuesto en relación con otras políticas o urgencias y su inocuidad como instrumento de gestión y de evaluación. El documento anual aprobado por el Congreso se asimila a un gran cartapacio de cifras y de clasificaciones y no al medio para cumplir los objetivos de la política, en particular la plasmada en el Plan de Desarrollo".

¿Para qué, entonces, derrochan tanta energía burocrática y tecnocrática los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y los diferentes ministerios sectoriales en redactar un Plan de

Desarrollo que no incide en los presupuestos anuales y, por lo tanto, en la expresión real de las prioridades de gasto y del poder en Colombia?

Cada una de las fallas que aquejan la estructura y ejecución del presupuesto nacional se mantiene después de veinte años de claro diagnóstico e iniciativas fallidas. Como se vio, la descentralización no ha sido ajena a este esfuerzo, por el contrario, ha sido muletilla recurrente en el andar de Sísifo.

En vez de permitírsele al Ejecutivo central recuperar la flexibilidad y discreción sobre el presupuesto nacional mediante el sometimiento de las transferencias a presupuestos por programas evaluables y corregibles sobre la marcha, se han atado las políticas tributarias y no tributarias del Ejecutivo nacional al esquema de transferencias y, con ello, se ha sellado, con un candado constitucional, la inflexibilidad del presupuesto. Si la cabeza de Sísifo está enjaulada, sus pies están encadenados. El gasto social amparado en el presupuesto nacional se distribuye por sectores y porcentajes rígidos para los departamentos y municipios, lo cual convierte a las transferencias en una camisa de fuerza que aprisiona a los mandatarios locales e imposibilita el uso flexible y discrecional del presupuesto.

En vez de abolir la incertidumbre sobre los gastos totales de las políticas sociales, mediante la reducción -de las partidas giradas- a una simple fórmula matemática, el nivel central se las arregla para seguir gastando, por diversas vías, en las mismas funciones que descentraliza. La cabeza cultiva el escenario de su perpetua incertidumbre, aquella que resulta de la transacción de adhesiones de las mayorías parlamentarias a las propuestas del Ejecutivo y del costo que acarrea legitimarse ante la sociedad, mediante una política social exclusiva del presidente -de todos los presidentes-, fuera de las partidas transferidas por la descentralización.

En vez de proteger el presupuesto nacional de las presiones deficitarias, mediante la transferencia a las localidades de los recursos equivalentes a los gastos que no han de ser ejecutados por el nivel central, continúa la costumbre de recurrir, "irracionalmente", al presupuesto nacional cada vez que hay problemas de financiación en los territorios. La descentralización no es la causa principal del creciente déficit fiscal[6], pero acompañada del gasto presidencial, de la presión local por mayores recursos a los transferidos y del gracioso socorro que, selectivamente, el Ejecutivo y las fuerzas parlamentarias realizan, contribuye a aumentar la bolsa territorial que presiona el déficit.

En vez de ayudar a superar la arbitraria separación entre gastos de inversión y funcionamiento -mediante el sometimiento de ambos a los imperativos del desarrollo de la infraestructura de servicios sociales en las localidades-, las transferencias perpetúan el denunciado absurdo de la separación, porque el temor a que las administraciones locales hagan uso indiscriminado de los recursos es mayor que la convivencia con la tontería. No por último, menos importante: la razón de ser de la descentralización es armonizar las prioridades de desarrollo entre niveles de gobierno; planes y presupuestos nacionales apoyando y respetando planes y presupuestos locales. Ya se advirtió: no se articula la cabeza con los pies, lo que hace del andar de Sísifo un espectáculo torpe y penoso. Hay que añadir, además, que cada ley, decreto, reforma ministerial o de entidades administrativas y programas presidenciales tratan a las localidades como sacos rotos en los que se echa cuanta responsabilidad se le antoja a las neuronas nacionales.

4. El nervio de la guerra

Si "el nervio de la guerra es el dinero", las transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales son el nervio mismo del proceso de descentralización. Ningún tema como éste concentra tanto la atención de todas las misiones y estudios; de la misma manera, las principales leyes sobre la descentralización establecen los principios de repartición de recursos, los objetivos y el marco de regulación.

El periplo de Sísifo se puede recorrer en cuatro pasos. Primero, el diagnóstico general que justifica la existencia de un sistema de transferencias y sus objetivos; segundo, las preocupaciones más recurrentes que suscitan los giros de la Nación a las entidades territoriales; tercero, las propuestas más

relevantes sobre la materia y algunas realizaciones; por último, las limitaciones en la consecución de los objetivos propuestos. Al término de este análisis, y tras haber escudriñado las fisuras de la roca, se impone el reto de proponer una crítica ontológica a los conceptos centrales que soportan los estudios técnicos y los cambios normativos que constituyen el mito de Sísifo.

4.1 Visiones, temores, andanzas y desviaciones

En virtud del carácter centralizado del Estado y del régimen político, la inversión pública en infraestructura y servicios sociales se concentró y centralizó en ciertos territorios y grupos de población. La organización del presupuesto nacional y las instituciones por sectores específicos fue la manera mediante la cual el gasto centralizado canalizó la selectividad de su intervención. La restricción territorial y social del acceso a los servicios del Estado limita la expansión e integración de los mercados (preocupación central en la década de los setenta), dificulta la integración política y social de los ciudadanos por vía de las instituciones (preocupación central en la década de los ochenta) y, de manera más acuciosa, facilita la hegemonía territorial del narcotráfico, los grupos subversivos y paramilitares (preocupación central en la década de los noventa). Entonces, por razones económicas, de equidad, políticas y de orden público se cuestionan las formas de organización central y sectorial del gasto y de las instituciones.

¿Cómo hacer para que la intervención del Estado se extienda por el país y llegue a sectores sociales que, tradicionalmente, han carecido de ella? La respuesta se busca en la descentralización de recursos y funciones, por una parte y, por otra, en un cambio de los objetivos y sujetos prioritarios de la política social. En términos generales, se fortalecen las transferencias de recursos a las entidades territoriales para que éstas presten los servicios sociales, fundamentalmente los de salud y educación básica, saneamiento ambiental y agua potable, pero también los servicios públicos domiciliarios. Para los pobres y los grupos de población vulnerables, desatendidos por los servicios estatales, se diseñan estrategias complementarias mediante programas específicos para la tercera edad, las mujeres, los niños, las etnias y las poblaciones víctimas de catástrofes naturales y de la violencia.

El acumulado de los debates arroja un consenso sobre tres obligaciones que el sistema de transferencias debería atender. Primero, financiar un mínimo de infraestructura y políticas sociales en todo el territorio. Así se apoyarían los bienes meritorios, es decir, aquellos a los cuales toda la población debería acceder para estar en condiciones de vincularse, de manera competitiva, en el mercado. Además, tales bienes generan externalidades positivas más allá de la entidad territorial en donde se presta el servicio. Por ejemplo, la salud y la educación.

Segundo, combatir las disparidades entre diversas entidades territoriales en cuanto a la capacidad de financiar las políticas sociales. Esta preocupación es un remanente de las estrategias de lucha contra los desequilibrios regionales (afán típico de las décadas del sesenta y setenta) y se encamina a la aplicación de criterios de equidad en favor de las entidades más precarias, en términos fiscales.

Tercero, convertir las transferencias en un mecanismo de financiación de los servicios y políticas sociales.

En resumen, mediante el giro de recursos de la Nación a las entidades territoriales debería expandirse la cobertura social y territorial de los servicios públicos, combatirse las disparidades entre territorios y propulsarse la equidad, esto es, ampliarse la distribución social de oportunidades. Completarían los objetivos del sistema de transferencias, los programas presidenciales y sectoriales nacionales de apoyo a la población pobre y los grupos vulnerables, no atendidos por las políticas sociales permanentes.

De igual manera, existe un consenso sobre las amenazas que acarrean los sistemas de transferencias. El malestar se inicia con los efectos que provocan los giros de la Nación a las entidades territoriales; sigue en contra de ciertos tipos de transferencias llamadas “de destinación específica”; se extiende a toda una tipología usual de transferencias; pasa por el temor sobre su desviación para propósitos contrarios a los estipulados; y termina por preguntarse por el modelo más adecuado de

relación entre la Nación y las entidades territoriales para que el sistema alcance los objetivos propuestos.

La principal preocupación consiste en que los giros de la Nación a las entidades territoriales generen una substitución del esfuerzo fiscal local. A este supuesto mal se le ha llamado "pereza fiscal" o exportación de impuestos de la Nación a las localidades. Los giros de la Nación -se afirma- no incentivan su uso eficiente en el nivel local porque provienen de un espacio territorial diferente de aquél en donde, finalmente, se ejecuta el gasto. Es más, se supone que el origen del recaudo condiciona las posibilidades del uso eficiente del gasto, porque una entidad que recibe transferencias en donación pierde el estímulo para usarlas con eficiencia, a diferencia de cuando obtiene sus ingresos mediante un crédito o, mejor aún, mediante un esfuerzo fiscal propio.

Las transferencias que mayor malestar generan son las denominadas "gastos de destinación específica", que son partidas cedidas para financiar, de manera exclusiva, políticas sectoriales determinadas. ¿Por qué? Primero, inflexibilizan el presupuesto local y nacional, hecho que, como ya se advirtió, imposibilita el uso discrecional del gasto. Segundo, fortalecen la inercia presupuestal, que obliga a destinar partidas incluso a necesidades cuya vigencia haya expirado. Tercero, introducen sesgos de iniquidad en el presupuesto, en detrimento de sectores desprovistos de partidas aseguradas. Por último, la seguridad de la partida -sostienen algunos- poco estimula la eficiencia del gasto en la entidad receptora y -sin duda- alimenta una dinámica perversa en los sectores sociales, políticos e institucionales que compiten por traducir todas sus demandas y aspiraciones en gastos de destinación específica.

Los temores anteriores aumentan cuando los gastos de destinación específica no exigen contrapartidas y no están condicionados a la obtención de desempeños. En tales casos, además de generar inflexibilidad presupuestal, conducirían a la pereza fiscal y a la ineficiencia en la administración de los recursos.

En torno a las transferencias existe la inquietud adicional de que se destinen a gastos de funcionamiento y aumento de la burocracia, en detrimento de la inversión, la cobertura y la calidad de los servicios descentralizados. De la misma manera, se teme que sirvan para apalancar la capacidad de endeudamiento territorial en proporciones que conduzcan a desviar el destino de los giros posteriores y la estabilidad del presupuesto local.

Por último, se expresa de manera recurrente la duda sobre cómo garantizar objetivos legítimos de política pública a través de un sistema de transferencias. Dos modelos tipológicos se enfrentan: a la primera se le llama, técnicamente, "esquema del agente-principal", donde el "principal" es la Nación que recaba los ingresos y gira los recursos para objetivos que ella determina. En consecuencia, tiene la potestad de condicionar el destino final de los recursos y los modelos de organización funcional de los servicios prestados, y de establecer los parámetros de información requeridos para las evaluaciones que ella hace del desempeño de los "agentes" ejecutores de sus designios, es decir, los gobiernos locales.

El segundo modelo se conoce como "esquema del escogimiento público local". En éste, el "principal" es el gobierno local que, en concurrencia con los pobladores, expresa una revelación de preferencias de gasto que priman y orientan los giros de la Nación, los programas de apoyo sectoriales y los sistemas de información y evaluación, mediante una rendición pública de cuentas en el nivel local.

Para muchos autores, la descentralización colombiana es un híbrido de ambos modelos citados. En efecto, los recursos que financian la descentralización provienen de la Nación, y la Constitución y las leyes determinan su destino taxativo. Además, mediante los decretos de la descentralización y las políticas sectoriales de los ministerios, se fijan los requerimientos administrativos para el uso de los recursos y las funciones transferidas. Sin embargo, la elección popular de mandatarios departamentales y municipales consolidó el liderazgo y la legitimidad de los gobernantes locales. Por otra parte, el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las funciones descentralizadas son derechos adquiridos por las localidades, respecto de los cuales ni el gobierno

nacional ni el Congreso pueden disponer a su antojo, a menos que la Constitución Política fuera modificada.

Esta ambigüedad genera, de manera continua, tensiones entre el nivel nacional y los gobiernos locales. Para el primero, los mandatarios territoriales no cumplen a cabalidad con los preceptos nacionales y desvían los objetivos del proceso de descentralización, por lo que se hace imperioso "capacitarlos", enviarles "apoyo técnico" o, francamente, disciplinarlos. Para los segundos, el gobierno nacional establece un injustificado y lesivo esquema de control y tutoría e impone rígidas directrices sobre los recursos y funciones transferidos. Las posturas más radicales de ambos bandos exigen echar atrás la relativa autonomía delegada o, por el contrario, llegar hasta una verdadera autonomía local, semejante a una organización federativa del Estado.

Explícitas las visiones y temores que guían a Sísifo, se considerarán ahora las principales realizaciones del proceso. Para empezar, los hechos: a partir de la reforma constitucional de 1986, se transfirió el 50% del Impuesto al Valor Agregado -IVA- a los gobiernos locales y la responsabilidad de ejecutar las políticas sociales básicas. Para las mismas funciones, la Constitución Política de 1991 sustituyó la fuente de las transferencias por el 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación -ICN- y así incrementó el monto total. Pero, aun cuando la presión acumulada por décadas contra los gastos de destinación específica quedó consignada en la Constitución, mediante su prohibición expresa, paradójicamente, el mismo artículo que los prohibe, exceptúa aquellos destinados a las políticas sociales, es decir, todo el proceso de descentralización que, como ya se señaló, asciende al 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Las transferencias de la Nación no pueden ser usadas a discreción de los gobiernos locales; por el contrario, en su totalidad son gastos de destinación específica, en su mayoría para salud y educación y, en segunda prioridad, para saneamiento básico y agua potable[7]. La financiación de otros sectores, como la vivienda de interés social, la generación de empleo y las políticas para grupos sociales vulnerables, quedó sin amparo legal y constitucional. No obstante, la propensión a consagrar gastos de destinación específica se extiende a las regalías en una proporción del 38% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Por otra parte, se han tratado de subordinar las transferencias al logro de desempeños de las entidades territoriales. En el mismo orden de ideas, todo el sistema de cofinanciación y los programas presidenciales de política social exigen contrapartidas a las localidades para hacerlas beneficiarias de los proyectos. Sin embargo, el grueso de las transferencias por Situado Fiscal (24% de los ICN) y Participaciones Municipales en los ingresos corrientes (22% de los ICN) no están expresamente subordinados a presupuestos por programas, logros de metas de ejecución o desempeños administrativos.

De nada parece haberle valido a Sísifo poseer un diagnóstico certero, claridad de intención y código de ruta; el sistema de transferencias, a pesar de lo expresado por recurrentes misiones y estudios técnicos, consagra, para la mayoría de los recursos, un carácter automático, creciente, condicionado por sectores de política social -en el sentido de consagrar los gastos de destinación específica-, a la vez que incondicional frente al logro de objetivos y metas específicas de política social.

4.2 A pesar de todo, pobremente, se cuela la equidad

Aun cuando en el debate técnico sobre la descentralización predomina la búsqueda de la eficiencia, el interés por la equidad se ha ido colando penosamente. Las relaciones entre transferencias y políticas redistributivas se desarrollaron en tres actos. El primero, en el cual el gasto se realizó de manera centralizada para financiar los sectores sociales prioritarios de la política social, la salud y la educación. El segundo, en el que la descentralización de recursos sectoriales incorporó la dimensión territorial. Y el tercero, en el cual se introdujeron criterios de pobreza y "población objetivo" para calcular las partidas distribuidas.

En el primer acto, herencia del Estado centralista, las políticas sociales estructurales de salud, educación, saneamiento básico, agua potable, vivienda, transporte y recreación se concibieron como

complemento indirecto del salario de los trabajadores del sector público y privado. La población y los trabajadores pertenecientes al sector informal fueron sujetos prioritarios de programas de asistencia, beneficencia, programas nacionales especiales y relaciones clientelistas de intercambio entre bienes y servicios en contraprestación electoral.

A la organización de la política social estructural se le criticó la concentración, territorial y social, de la cobertura y acceso a los servicios. Además, que sus programas más amplios y permanentes tuvieran como prioridad el mundo del trabajo formal, ubicado en las urbes y sectores productivos, en detrimento de vastas zonas del país, del sector rural y de los pobres. Ésta fue una de las principales motivaciones para fortalecer las políticas sociales mediante un proceso de transferencia de recursos hacia las entidades territoriales.

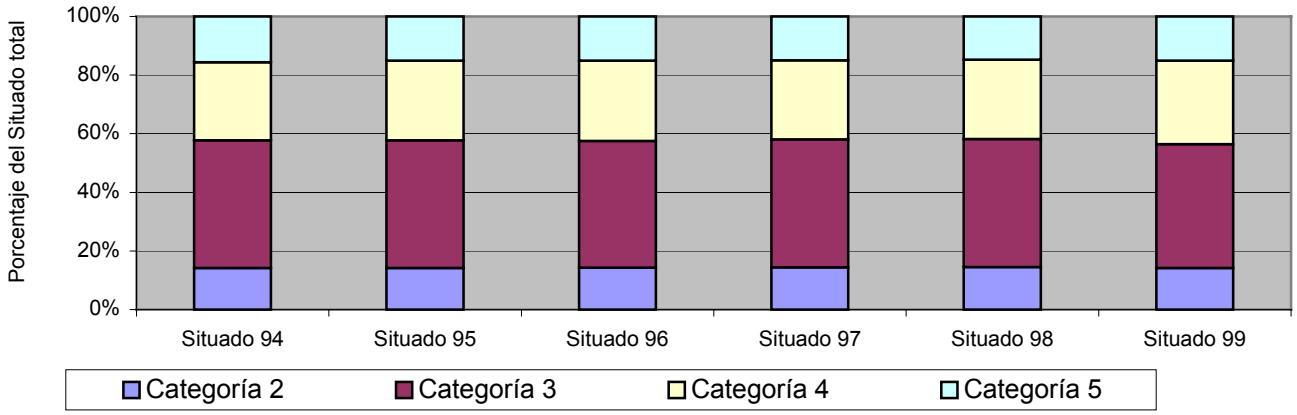
En el segundo acto, los recursos empezaron a girarse con criterio territorial, básicamente calculando la cantidad de población residente en las localidades. A esta fórmula se le criticó mantener el sesgo distributivo en favor del sector urbano y desconocer que éste capta los mayores recursos fiscales propios, que tiene presencia en programas de política social del nivel nacional e instituciones privadas con proyectos de asistencia, y que su población posee capacidad monetaria para comprar servicios y bienes sociales a proveedores privados. La ausencia de criterios de equidad agudizó sus efectos al sancionar a los pequeños poblados de entidades territoriales cuya actividad productiva era escasa, los recursos fiscales propios exiguos, inexistentes los programas de política social provenientes de la Nación y, como si fuera poco, eran expulsores de población (siendo que la cantidad de habitantes era el criterio básico para asignar recursos). Adicionalmente, esparcir recursos a todas las entidades territoriales no garantizó que, en ellas, su destino fuera la población con mayores carencias.

El tercer acto comenzó con la Constitución Política de 1991, en virtud de la cual la clave de repartición de recursos debiera realizarse, según la ley, en buena medida atendiendo criterios de pobreza. Pero, una vez más, es necesario advertir que una cosa es que los niveles de pobreza y los logros en reducirla sirvan para calcular la repartición de recursos entre entidades territoriales, y otra cosa, bien distinta, es que esos recursos se inviertan efectivamente en los pobres. Más aún, la ley puede tener un efecto perverso sobre la pobreza. Mientras que el 6% de los giros estimulan la reducción de los índices de pobreza, el 60% está condicionado a la cantidad de pobres que tenga la entidad. Es decir, a más pobres más recursos se transfieren a los municipios. Finalmente, no sobra señalar que el destino de las transferencias mencionadas, solamente en una pequeña proporción está relacionado con gastos que impactan el índice de necesidades básicas insatisfechas. Curiosa lógica que condiciona un giro al comportamiento de una variable que no es directamente afectada por la utilización de los recursos transferidos. Extraña paradoja, cuando al fin después de muchos años la descentralización se encuentra con la pobreza, el resultado puede ser desestimular la lucha contra la pobreza en las localidades y no su reducción.

La dudosa vocación de la ley de transferencias en ser un dispositivo contra la pobreza es corroborada mediante el análisis de los giros realizados entre 1994 y 1999. A partir de cifras aportadas por el Departamento Nacional de Planeación y de la clasificación departamental según niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-, se puede concluir que la distribución de las transferencias no es, en ningún sentido, distributiva en la práctica. Casi las tres quintas partes del situado fiscal transferido a los departamentos llegan a aquellos que tienen menores índices de NBI, mientras los departamentos más pobres sólo reciben el 15% de este rubro (Gráfico No. 3).

Gráfico No. 3

Distribución del situado fiscal por departamentos según NBI 1994 - 1999



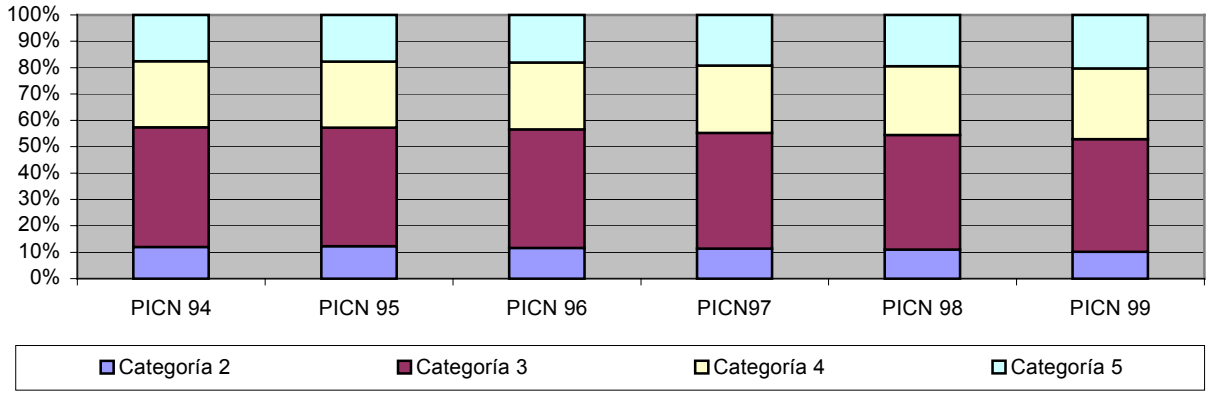
Fuente: Departamento Nacional de Planeación -DNP. Cálculos del autor.

De otro lado, las participaciones de las regiones en los ingresos corrientes de la Nación se distribuyen en un 55,6% entre los departamentos más ricos, mientras que los departamentos con mayores necesidades insatisfechas reciben sólo 18,6% de dichas participaciones (Gráfico No. 4).

La relación entre transferencias de recursos y equidad se da con mayor claridad en mecanismos paralelos al sistema constitucional de descentralización, a través de la técnica de focalización de recursos y los subsidios a la demanda. Es propio de los fondos nacionales de cofinanciación y de los programas nacionales como el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR-, la Red de Solidaridad Social, el Plan Pacífico y el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -PLANTE-, focalizar recursos en la población pobre. Estos programas seleccionan la población objetivo y elaboran proyectos para beneficiarios específicos; y garantizan por esta vía la atención a los grupos pobres y vulnerables.

Gráfico No. 4

Participación en los ingresos corrientes de la Nación por categorías de departamentos 1994-1999



Fuente: DNP. Cálculos del autor

Es de notar, sin embargo, el carácter aleatorio de los programas y su financiación. No son programas permanentes ni cuentan con un soporte financiero parafiscal o amparado en la Constitución Política. Los recursos ejecutados no pertenecen por derecho a las entidades territoriales, a diferencia de aquellos de la descentralización. Por lo demás, son programas nacionales que involucran a los gobiernos locales en la cofinanciación de los proyectos y parcialmente en su administración, pero que están bajo la dirección programática e institucional de la Nación.

Consideremos ahora los *subsidios a la demanda* de la población. Para los ensayistas y reformadores neoliberales, los recursos otorgados a las entidades de política social no se han ejecutado de manera prioritaria en favor de la población pobre y vulnerable. Justifican, de tal manera, debilitar los *subsidios a la oferta*, es decir, los giros a las entidades prestadoras de servicios, y acrecentar los subsidios directos a los beneficiarios escogidos. Estos se transfieren directamente al solicitante, como en el caso de becas para estudios superiores universitarios o de tercer ciclo, o por vía indirecta, al reconocer un monto fijo a las entidades prestadoras de salud por cada pobre afiliado al régimen subsidiado de salud.

Esta opción de política no se basa en una evidencia empírica suficiente que la justifique, por lo que deja sospechar la existencia de otra razón diferente: la apuesta por mecanismos directos de asignación de recursos semejantes a los del mercado y el debilitamiento de las instituciones y reglas de asignación de recursos por las instituciones estatales.

Tanto las prácticas de focalización como los subsidios a la demanda, la mayoría de las veces, incorporan criterios sectoriales y territoriales para su implementación. Es decir, se trata de llevar servicios sectoriales específicos a la población pobre cuya localización obedece a criterios de distribución territorial de recursos, unas veces atendiendo zonas de rehabilitación, otras de pobreza, de violencia y perturbación del orden público, de marginalidad social e institucional manifiesta o, finalmente, de substitución de cultivos ilícitos.

Los criterios territoriales de selección de la intervención estatal son un avance contra la concentración territorial de recursos y programas, propia de la organización centralizada del Estado. Sin embargo, el rasgo sectorial de la intervención sigue imperando en la mayoría de programas. Por lo cual, las diferentes variables que generan la pobreza no logran ser modificadas por la entrega de bienes y servicios específicos, que sólo atienden carencias determinadas.

Por otra parte, la técnica de focalización y de subsidios a la demanda, por definición, es selectiva y limitada en su cobertura territorial y de la población atendida. Es decir, no puede pretender abarcar el universo de la población marginal y necesitada de los servicios estatales, lo cual la inhabilita para suplir la insuficiencia de cobertura propia de las políticas sociales estructurales. Más aún, la pretensión de reemplazar las políticas universales por las selectivas y focalizadas -a nombre de la eficiencia y la equidad-, conduce de manera inevitable a agravar las dificultades de acceso de la población a los servicios sociales.

Hace parte de la dinámica de la pobreza carecer de ingresos para comprar los bienes que determinan la calidad de vida y la dificultad de acceder a servicios incluso subsidiados. Las falencias objetivas de los pobres se complementan con precarios niveles de organización y la incapacidad de representar sus intereses y demandas en el mercado de bienes públicos y privados. Es por ello que la pobreza posee un carácter material y político al mismo tiempo. Ahora bien, las técnicas de intervención sobre poblaciones selectivas suelen mantener la dependencia de los pobres respecto de los programas aleatorios y discontinuos del Estado. En virtud de lo anterior, se perpetúa la dependencia -la mayoría de las veces individual- de los pobres respecto de los programas y funcionarios estatales, y se posterga el fortalecimiento de organizaciones autónomas y la capacidad de representación de intereses en la distribución de los recursos estatales.

Este efecto no parece ser inesperado, sino el propósito mismo de la prelación por los subsidios a la demanda contra los subsidios a la oferta. Se busca debilitar la apropiación de las instituciones y programas del Estado por grupos sociales que conquistan derechos de manera permanente y construyen organizaciones dentro del Estado o negocian colectivamente con él. También se quiere debilitar al Estado como ejecutor de políticas, que pasan a ser contratadas con el sector privado y organizaciones de profesionales. En adelante, se desea tratar con individuos aislados, favorecidos por asignaciones focalizadas, dispersas y discontinuas, y que compiten entre sí por los subsidios a la demanda. El resultado más perverso de las técnicas de focalización de beneficiarios es la disputa entre entidades territoriales, organizaciones sociales y pobres por los recursos escasos ofrecidos. En vez de promocionar la solidaridad, la colaboración y la unidad de los pobres y de aquellos que trabajan con ellos, se genera competencia, enfrentamientos y una carrera de unos contra otros. Los programas de focalización obligan a excluir entre iguales, es decir, entre la población igualmente marginal.

Los reformadores aducen en favor de los subsidios a la demanda una relación más próxima entre la decisión y la ejecución del gasto, y entre la política social y el beneficiario. Pretenden por esta vía alcanzar mayores niveles de eficiencia, que presumen ausentes en los subsidios a la oferta institucional. Afirman que, en estos últimos, buena parte de los presupuestos financian la administración, los operarios y la dirección de las entidades que median entre los recursos y los beneficiarios finales de las políticas. Pero, en los hechos, lo que logran es una transferencia de intermediarios, de los políticos, administradores públicos y organizaciones sociales, hacia los tecnócratas, intermediarios financieros y empresarios privados encargados de administrar y ejecutar las políticas de subsidios. Más que alcanzar la eficiencia o reducir la pobreza, Sísifo realiza un traspaso de poder en la sociedad y el Estado.

4.3 Pasos falsos y trastabilleros

Esquivo ha sido el alcance de la eficiencia y limitados los aciertos del marginal interés por la equidad. Consideraremos a continuación una serie de críticas a algunos de los conceptos centrales que inspiran las recomendaciones de los técnicos de visión fiscalista de la descentralización.

4.3.1 Por más que te esfuerces eres un perezoso

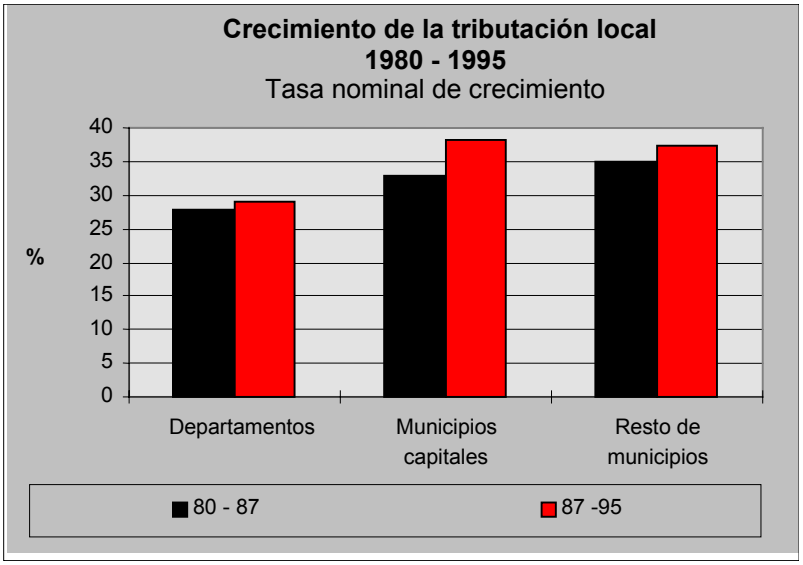
Una vez más y primero que todo la plata. Ha hecho carrera una tesis con gran fuerza de convencimiento basada en una argumentación lógica pero, a nuestro juicio, indemostrable empíricamente e ilegítima conceptualmente: la pereza fiscal local provocada por la transferencia de recursos nacionales a las entidades territoriales.

Primero los hechos. Los departamentos y municipios han realizado un esfuerzo creciente y sin interrupción en el recaudo de tributos locales entre 1980 y 1995. Más aún, el proceso de asignación de

cuantiosas transferencias, que se aceleró desde 1986, no disminuyó el esfuerzo tributario local, sino que, por el contrario, éste aumentó su índice de crecimiento. Por lo tanto, la presumida expectativa de la pereza fiscal es contraria a los hechos (Ver gráfico No. 5).

Ahora bien, si consideramos la participación de cada nivel de gobierno en el total de ingresos tributarios, se observa que la contribución del nivel nacional se mantiene prácticamente estable entre 1987 y 1995, el nivel departamental disminuye su participación y el nivel municipal la aumenta, especialmente los municipios capitales (Ver cuadro No. 1 y Gráfico No. 6).

Gráfico No. 5



Fuente: Banco de la República, *Finanzas Públicas regionales de Colombia 1980 - 198,* Subgerencia de Investigaciones Económicas, Bogotá, 1990. Banco de la República, *Indicadores del sector público no financiero 1987 - 1995,* Subgerencia de Investigaciones Económicas, Bogotá, 1996.

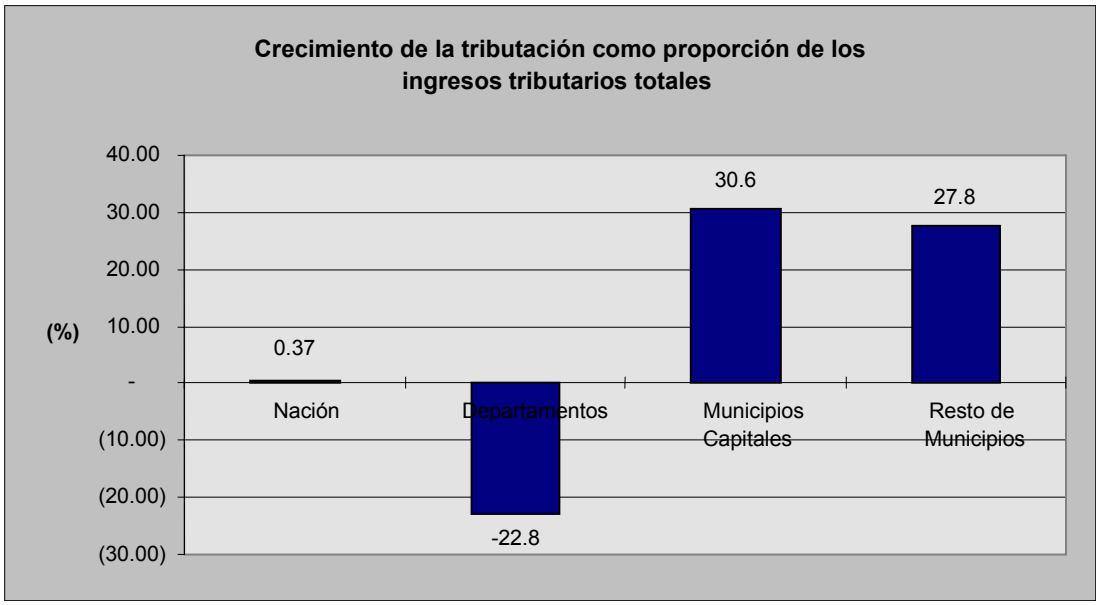
Cuadro 1
Ingresos tributarios de los niveles nacional, departamental y municipal

Porcentaje en el total	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos nacionales	80.5	82.0	80.5	79.0	80.8	81.4	81.2	81.4	80.8
Impuestos departamentales	11.4	10.5	11.2	12.3	11.0	10.3	9.6	8.6	8.8
Impuestos municipales	8.0	7.5	8.3	8.7	8.2	8.3	9.2	10.0	10.4
Capitales	6.2	5.9	6.4	6.6	6.1	6.3	7.0	7.9	8.1
Resto de municipios	1.8	1.6	1.9	2.1	2.0	1.9	2.2	2.1	2.3

Fuente: Banco de la República, *Finanzas Públicas regionales de Colombia 1980 - 1987,* Subgerencia de Investigaciones Económicas, Bogotá, 1990. Cálculos del autor.

El descenso de la participación de los departamentos en los ingresos tributarios totales, no se explica por una supuesta negligencia inducida por la pereza fiscal voluntaria, sino porque sus mayores fuentes son los impuestos a los cigarrillos, licor y cerveza. Nadie desconoce que estos productos están sometidos a una fuerte presión del contrabando y la apertura económica. La reacción ha sido el aumento de los recaudos no tributarios, particularmente las sobretasas.

Gráfico No. 6



Fuente: Construido a partir de datos del Banco de la República, *Indicadores del sector público no financiero,* Subgerencia de Estudios Económicos, Bogotá, 1996.

Más allá de estos resultados, es menester cuestionar el concepto de pereza fiscal. Este se basa en una creencia surgida en la latitud norte, que posee una organización federal del Estado y los tributos. Según esta doctrina, las transferencias son una exportación de tributos de un nivel nacional de gobierno a los niveles subnacionales. Por lo tanto, conducen a un reemplazo de un esfuerzo tributario local por uno nacional y, por esta vía, a la actitud facilista y acomodada de los ciudadanos, quienes exigen servicios y bienes del Estado sin hacer el esfuerzo de pagar por ellos. El resultado inexorable de las transferencias que inducen pereza fiscal no podría ser otro que la ineficiencia del Estado y el gasto público. Tres omisiones graves fundan esta tesis, la cual, recordemos, es el pilar básico de todo el andamiaje de la crítica neoliberal al sistema de transferencias.

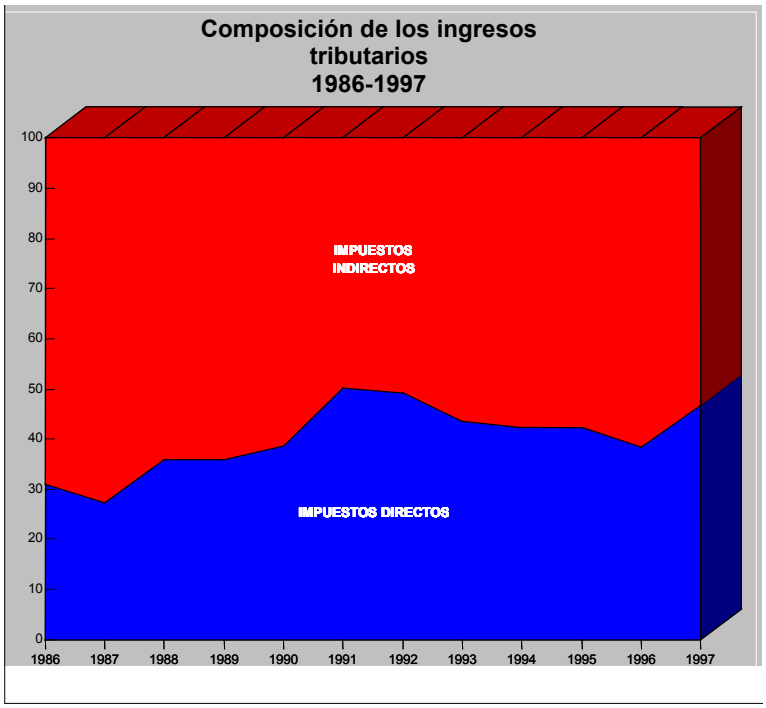
El nivel central se reserva la discreción de direccionar la presión tributaria sobre los grupos sociales (prelación a los impuestos indirectos), establece el origen de los montos a transferir (Ingresos Corrientes), fija la base gravable y los topes de los tributos locales y se reserva para sí el impuesto más generalizable, de fácil captación y dinámico crecimiento. Por lo tanto, es natural que la Nación posea mayores recursos que las entidades territoriales. En el fondo, en Colombia existe un masivo sistema de transferencias porque las principales fuentes de recursos son de carácter nacional y no local. La autonomía fiscal local no existe y no bastaría, para crearla, aumentar la presión sobre el sistema impositivo local sin, al mismo tiempo, delegar nuevos impuestos dinámicos y cuantiosos que hoy absorbe la Nación. Es decir, el concepto de pereza fiscal sólo puede ser legítimo en una organización federal del Estado y los tributos.

Por otra parte, en las dos últimas décadas la presión impositiva sobre los ciudadanos ha crecido de manera considerable. No sobra señalar que el crecimiento de los impuestos llamados indirectos ha sido mayor que aquellos sobre la renta y el capital. Conocido es el efecto altamente progresivo de los impuestos sobre la renta y complementarios, es decir, disminuyen el índice de concentración del ingreso en la sociedad. En cambio, los impuestos indirectos tienen un efecto neutro sobre este mismo índice. Según Carlos Eduardo Vélez, los impuestos sobre la renta y complementarios tienen un mayor efecto sobre la concentración de la riqueza que los impuestos indirectos. Sin embargo, la financiación del Estado por la vía tributaria presiona más el crecimiento del instrumento que no tiene efectos redistributivos en relación con aquel que sí lo tiene (Gráfico No. 7).

El impuesto indirecto que tiene mayor impacto sobre la equidad es el I.V.A., puesto que los otros impuestos indirectos -a la gasolina, las salidas al exterior o los pasajes aéreos- se generan en el consumo de las capas medias y altas de la población. Entre 1981 y 1997 el I.V.A. creció mucho más que el impuesto a la renta y complementarios. Se confirma, así, el abandono de los criterios de equidad en la política tributaria en favor de criterios de eficiencia. No deja de ser curioso que la eficiencia neoliberal se traduzca en una mayor presión sobre los ingresos de los estratos bajos de la población, mientras que protege los ingresos de las capas altas (ver Gráfico No. 8).

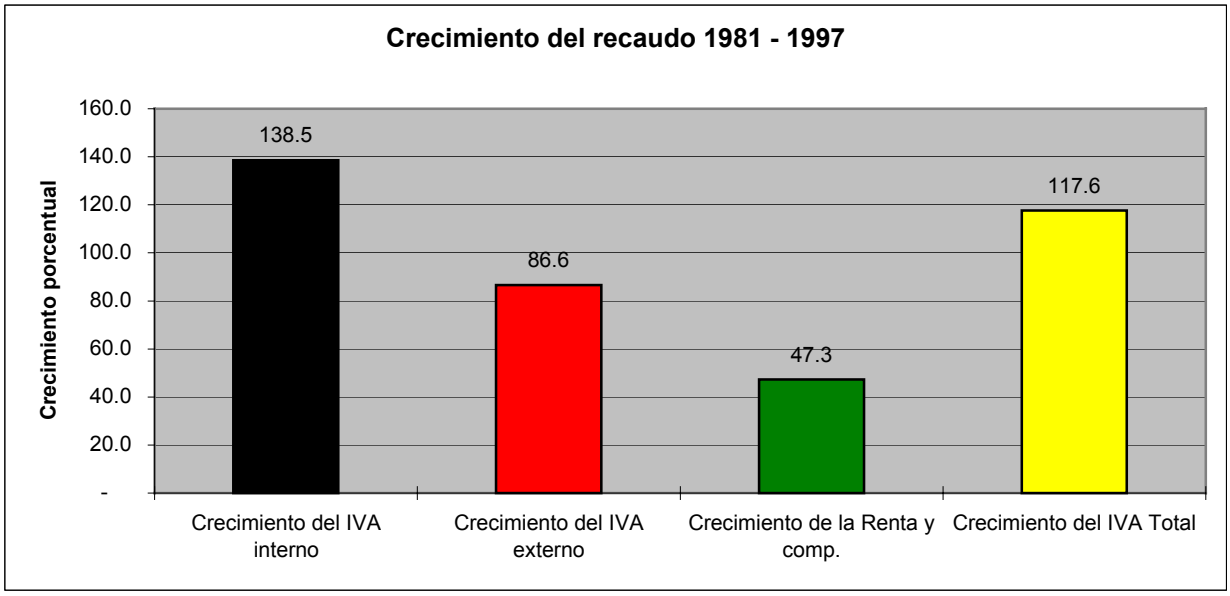
Ahora bien, la población de mayores ingresos requiere menos la educación y la salud pública, comparada con la población de menores ingresos, la cual es la gran consumidora de las políticas públicas. El argumento de la pereza fiscal busca presionar a los demandantes de las políticas sociales en el nivel local (la población de menores ingresos) para que destinen mayor cantidad de recursos a la financiación de los bienes que consume. De tal manera, el argumento de la pereza fiscal esconde, de una parte, el creciente esfuerzo tributario general al que está sometida la población y el carácter inequitativo por el cual opta el sistema impositivo. Y, de otra parte, busca trasladar a los municipios la iniquidad que caracteriza el sistema tributario nacional.

Gráfico No. 7



Fuente: Construido a partir de datos de Estadísticas del Banco de la República 1923-1997.

Gráfico No. 8



Nota: el IVA interno se refiere al cobrado a los bienes nacionales; el IVA externo, a los bienes importados, y el IVA Total a la suma de los dos anteriores.
Fuente: Construido a partir de Contraloría General de la República, *Informe financiero: Anuario 1991, Informe Avances Estadísticos 1993* y *Avances Estadísticos 1994.*

4.3.2 La encerrona de los ladrillos y el cemento

No deja de inquietar el hecho de que conceptos centrales de la visión fiscalista del proceso de descentralización se basen en prejuicios que a la postre imposibilitan la tan anhelada búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos estatales. No sería tan grave la falla si ésta no comprometiera acciones de Estado y no estuviera el prejuicio tan anclado en las creencias de los tecnócratas y de la población en general. Por ejemplo, se teme que la transferencia de recursos de la Nación a las entidades territoriales sea utilizada para financiar gastos de funcionamiento, en detrimento de la inversión productiva. Todo prejuicio se basa en experiencias que le dan sustento, y por lo tanto, lo que temen y aspiran tiene asidero real. Los gastos del Estado alimentan un crecimiento de la administración pública que no parece corresponderse con la mejora en la cantidad y calidad de los servicios por los cuales estamos pagando. Es legítimo, entonces, temer que las cuantiosas transferencias terminen financiando el crecimiento de una burocracia inoficiosa.

En consecuencia con lo anterior, la Constitución Nacional y la fórmula de repartición de recursos establecen un sesgo discriminatorio en favor de los gastos de inversión sobre los de funcionamiento. Toda vez, cabe la pregunta sobre el tipo de bienes para los cuales se transfieren los recursos. No son para construir carreteras o puentes, ni para producir camisas o fusiles. Los giros de la descentralización son para financiar los servicios sociales como la educación y la salud, y estos, por su naturaleza, suponen en gran medida gastos de personal y funcionamiento. No es prudente, por lo tanto, establecer porcentajes rígidos a favor del gasto en inversión sobre el de funcionamiento, so pena de seguir construyendo escuelas y hospitales sin el personal necesario para atenderlos.

De la misma manera, cuando una entidad territorial recibe giros para inversión, le es necesario destinar recursos para la administración de las funciones delegadas. Si esto se impide, las administraciones locales no pueden planear una buena prestación de servicios, pues los gastos de dotación no se acompañan de manera correspondiente con aquellos de funcionamiento. La perversión del sesgo hacia la inversión sobre el funcionamiento se hizo palpable cuando cientos de alcaldes, en el

período del presidente Ernesto Samper, amenazaron con un paro ya que, a pesar de las transferencias, no tenían cómo cubrir los costos del personal administrativo de las alcaldías.

4.3.3 A cada cual según su capacidad de pago

Acompañan la teoría de la pereza fiscal y el sesgo favorable a los gastos en inversión un principio llamado del beneficio, según el cual, cuando se genera correspondencia entre el origen de la financiación y el destino del gasto, se logra la eficiencia. La financiación de los gobiernos locales, el sistema de transferencias, los precios de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado y la política tributaria son sometidos a propuestas inspiradas en el principio del beneficio. Veamos.

Se afirma que si cada entidad territorial financiara con sus recursos propios el conjunto de sus gastos de inversión y funcionamiento, no se presentaría ningún problema de ineficiencia, puesto que no habría substitución de un esfuerzo propio (el local) por otro ajeno (el nacional). En la práctica, el sistema de transferencias se hace permeable al principio del beneficio mediante el condicionamiento de la repartición de recursos a los desempeños tributarios de las entidades territoriales. Se aplica la regla según la cual: a mayores recaudos locales, mayores giros nacionales.

De la misma manera, si un consumidor de bienes públicos pagara el precio real de estos, es decir, no subsidiado, tal como lo hace al comprar bienes vendidos en el mercado privado, no se presentaría ineficiencia alguna en la administración pública. La correspondencia entre los costos reales y los precios para los bienes estatales lograría, respecto del mercado público, lo que supuestamente es propio del mercado privado: la óptima asignación de recursos.

En la política tributaria, la aplicación del principio del beneficio supone atar directamente el pago del contribuyente a la financiación del bien que éste consume. Es decir, se trata de generalizar los impuestos con destinación específica. En esta circunstancia, el contribuyente tendría mayor estímulo en pagar los tributos puesto que estos lo beneficiarían directamente mejorando la calidad y cantidad de los bienes que éste consume.

La aplicación del principio del beneficio conduciría, en todos los casos, a una mayor eficiencia y al logro de la equidad. El sistema de finanzas intergubernamentales, la fijación de los precios de bienes estatales y la política tributaria sería equitativa en la medida en que premiaría el esfuerzo propio y sancionaría al que no lo hace. Hasta aquí la justificación técnica del principio del beneficio, consideremos ahora su crítica.

El principio del beneficio promociona un concepto de equidad retributiva contrario a la equidad distributiva, con lo cual se reafirma el interés básico por la eficiencia en detrimento de la equidad. En efecto, si todo fuera sometido a premiar el esfuerzo propio, se fortalecería a aquellos que poseen dotaciones iniciales más ventajosas. Por esta vía, el Estado renunciaría a propiciar la igualdad en las condiciones iniciales de las entidades territoriales y ciudadanos respecto del derecho a la distribución de los recursos públicos. Incluso, fortificaría la desigualdad en la competencia por estos recursos.

Repartir recursos entre entidades territoriales directamente proporcionales al esfuerzo tributario, condena las localidades con poca actividad económica, baja cantidad de población y precarios recursos fiscales propios. Se niega, así, el objetivo de usar las transferencias como medio de lucha contra las disparidades regionales y se contradice también el apoyo a los servicios que generan grandes externalidades. Cobrar los precios reales de los productos prestados por el Estado lesiona los derechos de los ciudadanos con pocos ingresos. Se contradice, así, el objetivo de ampliar el acceso social a los servicios meritorios. La aplicación del principio del beneficio en la política tributaria conforta, una vez más, la desigualdad social, porque mantiene el grueso de la inversión social en beneficio de aquellos que puedan pagarla directamente.

En conclusión, la plena aplicación del principio del beneficio niega el objetivo de extender la cobertura territorial y el acceso social a los bienes meritorios. Siendo que, recordemos, es objetivo central del sistema de transferencias superar la concentración y centralización de la intervención del Estado, propia de la época centralista.

El principio del beneficio es, entonces, culposo respecto de objetivos centrales de la descentralización. Resulta de una tentación de llevar hasta sus últimas consecuencias la búsqueda de la eficiencia en la asignación de recursos estatales y de la aplicación de un principio de equidad en tanto retribución de esfuerzos particulares. En el último capítulo se regresa sobre este tema crucial para analizar la manera como se combina en la práctica la aplicación del principio del beneficio y, más generalmente, las reglas del mercado con el sistema de transferencias.

4.3.4 Entre más me acerco más te alejas

El cuarto prejuicio de la teoría fiscalista de la descentralización que merece cuestionarse es la oda a la cultura de los proyectos. Las transferencias de la descentralización son temidas por la hipotética generación de la pereza fiscal local y por el desvío de los recursos para el crecimiento de los gastos en funcionamiento. Los subsidios a la oferta institucional son criticados porque no garantizarían el destino final de los recursos en favor de la población objetivo y porque los intermediarios se apropian de una parte importante del presupuesto de la entidad sin correspondencia con la cantidad y calidad de los bienes y servicios prestados a la población. Las falencias anteriores serían superadas por la financiación de necesidades locales a través del apoyo a proyectos específicos. Los proyectos condicionan el giro de la Nación a la existencia de un registro de las personas beneficiarias, una sustentación del impacto social a lograr y un esquema de cofinanciación entre la Nación, las entidades territoriales y los propios beneficiarios. La asignación de recursos por proyectos acercaría el presupuesto inicial a la realización final, los objetivos de política a los beneficiarios reales, y recortaría el peso de los intermediarios y los pasos administrativos en la ejecución de políticas.

No es el propósito enumerar aquí las gigantescas dificultades que encuentra en el camino la cultura de proyectos, sino señalar algunos aspectos conceptuales que cuestionan el logro de la eficiencia a través de ellos. La cultura de proyectos se opone a la planeación en la medida en que la segunda estaría regulada por una intervención administrativa y política en la asignación de recursos, mientras que la primera estaría gobernada por el principio de la revelación de preferencias y la competencia de los beneficiarios por los recursos. Se supone que los proyectos incentivarían, en la repartición de recursos públicos, el mérito; mientras que la planeación, los derechos adquiridos. La cultura de proyectos nos acercaría entonces más a las reglas del mercado, mientras que la planeación nos alejaría de ellas.

Pero los resultados en la realidad del camino son otros. Los proyectos sólo atienden síntomas específicos de pobreza y no las múltiples causas que explican su dinámica. El desarrollo social y la pobreza se pueden comprender mejor mediante diagnósticos e intervenciones integrales propias de los sistemas de planeación. Los proyectos introducen, además, una incertidumbre en los gobiernos locales que compiten por los recursos sin tener seguridad sobre el resultado final, por lo cual, una adecuada cofinanciación local de los proyectos no puede ser garantizada de antemano por ninguna entidad territorial. La incertidumbre, propia del mercado privado, introduce en el mercado público zozobra en las comunidades demandantes de servicios, que no logran consolidar organización social en torno a dinámicas de solución de problemas sociales sobre proyectos inciertos. Por último, es una contra evidencia empírica afirmar que la cultura de proyectos haya disminuido la cantidad de intermediarios, los pasos y requisitos administrativos que ralentizan los desembolsos públicos o que inmunizan el gasto de la incidencia del clientelismo. En efecto, las colas de proyectos a ser aprobados son el caldo de cultivo para la intermediación de padrinos y caciques clientelistas que tramitan los intereses de las comunidades protegidas.

5. Salir del laberinto hacia un orden claro y sencillo

Bajo el impulso del Estado interventor crecieron las funciones consideradas de responsabilidad estatal en la extensión del mercado nacional y la prestación de servicios a la ciudadanía. El paradigma político que se construyó bajo el Estado interventor hacía que cada asunto de interés colectivo sensible debía convertirse en asunto de Estado. Surgieron instituciones y programas con presupuestos

crecientes, responsabilidades sectoriales y territoriales, y aumentó el cuerpo de funcionarios a cargo del Estado. El crecimiento de la malla institucional y presupuestal se hizo de manera desordenada, de tal manera que hubo necesidad de ordenar el aparato administrativo del Estado. La reforma constitucional de 1968, bajo el gobierno del presidente Lleras Restrepo, intentó fortalecer la rama ejecutiva y administrativa, y subordinar el presupuesto a la primacía del Ejecutivo sobre el Legislativo. El tema de la descentralización, en esta época, concurrió como estrategia para poner en orden el entramado funcional del Estado a partir de consolidar los rasgos centralistas y tecnocráticos de éste.

Sin embargo, una década después, todavía preocupaba la falta de coherencia orgánica del presupuesto, la ejecución del gasto y las funciones cumplidas por diversos niveles e instituciones públicas. El mote de "laberinto fiscal" acuñó el malestar e indicó la urgencia de reordenar funcionalmente el Estado. El tema de la descentralización cambia entonces de sentido en la medida en que no debe ser un mero instrumento del centralismo. Por el contrario, la administración y repartición de recursos públicos entre niveles de gobierno ganarían en claridad y eficiencia si fortalecieran una reorganización descentralizada del Estado. En una década se transita de una concepción sobre la descentralización en tanto instrumento para fortalecer la coherencia del Estado centralista, a otra en que el centralismo se considera culpable del desorden institucional y de la ineficiencia en el cumplimiento de funciones.

Dos pistas parecen indicar la puerta de salida del laberinto fiscal y administrativo. La construcción de un ordenamiento territorial sencillo y claro, y la aplicación de un principio de responsabilidad a cada empresa pública y entidad territorial.

5.1 Del laberinto a la explanada

Para simplificar el entramado institucional, se sigue el sendero de clarificar las relaciones entre niveles de gobierno al establecer funciones estratégicas diferentes a cada uno de ellos. Proceso relativamente lento y dispendioso que descubre el sentido de su propia búsqueda bajo el gobierno del presidente César Gaviria. A la Nación le corresponde fijar los objetivos generales de la política, suministrar la financiación principal, construir los parámetros de seguimiento y evaluación, y formular programas de apoyo al proceso de descentralización y sus componentes sectoriales. La función principal de los departamentos es coordinar las acciones e instituciones sectoriales en su jurisdicción. También, brindar apoyo técnico a los municipios, asesorar la planeación local y concurrir en la evaluación de los desempeños locales. La ejecución y administración final de las políticas descentralizadas le corresponde a los municipios.

El ordenamiento territorial sería claro y sencillo; cada ámbito con una función principal: las estrategias en la Nación, la coordinación en los departamentos y la ejecución en los municipios. ¿Pero cómo transitar de un nivel territorial a otro, suplir las eventuales carencias de una entidad y armonizar el conjunto del entramado institucional en este sendero? Mediante el principio de subsidiariedad, las debilidades funcionales de un nivel de gobierno deben ser asumidas por el nivel superior. El principio de complementariedad o concurrencia obliga la participación del nivel inferior de gobierno en los objetivos del nivel superior. Y la coordinación evoca las relaciones entre diferentes instituciones estatales en cada nivel territorial.

Pero una cosa es la visión de un sendero deseable y otra bien distinta, el trayecto real recorrido, y éste no es tan sencillo y claro. En efecto, cada sector de política social descentralizado ha tenido su propia dinámica y visión de las relaciones intergubernamentales. El sector de la educación se ha balanceado entre depositar mayor protagonismo en el departamento o el municipio para, por el momento, privilegiar el nivel departamental como receptor de la descentralización. Mientras que la salud posee un rasgo más municipalista, aun cuando el departamento puede postergar, por relaciones de fuerza política con los municipios, la delegación local de la función.

El programa presidencial de la Red de Solidaridad Social situó, en el período del presidente Ernesto Samper, la ejecución en el nivel municipal, y el poder de repartición de recursos entre municipios, en el departamento.

Los fondos de cofinanciación debieron, en teoría, estimular una competencia entre departamentos y municipios por los recursos. Sin embargo, reeditaron parcialmente los auxilios parlamentarios al privilegiar las solicitudes de los congresistas sobre las largas colas de proyectos provenientes de las localidades.

Las funciones de coordinación de los sectores descentralizados ejercidas por el departamento son, en general, ineficaces. Estos sectores poseen sus propias líneas de mando desde el nivel nacional o están amparados en leyes reglamentarias poco propensas a ajustes eventuales introducidos por los departamentos. Además, estos últimos no tienen funciones claras de ejecución de políticas y están sumidos en una creciente crisis financiera. Por lo anterior, muchas instituciones sectoriales tienen mayores recursos y poder de decisión que el departamento que pretende coordinarlas. Ante esta debilidad manifiesta, la fortaleza del departamento ha sido la de intermediar los recursos y la delegación de funciones de la Nación hacia los municipios. Agazapado en esta función se sostiene el poder relativo de los departamentos en el proceso de descentralización y no en las labores de coordinación y apoyo técnico a las localidades.

La complejidad del sendero recorrido se extiende de las relaciones entre niveles de gobierno a las relaciones al interior de estos y con la sociedad. Unas reformas privilegian las entidades territoriales como sujetos receptores de los poderes descentralizados, por ejemplo el sistema nacional de planeación. Otras, las unidades prestadoras de servicios sectoriales como la salud y la educación. Mientras que unas terceras prefieren descentralizar funciones hacia el mercado, como la ley de servicios públicos y la construcción y mantenimiento de las vías. Finalmente, la técnica de focalización de proyectos y el subsidio a la demanda se orientan a asegurar que el beneficiario directo de la descentralización de recursos sea el consumidor.

En resumen, según el sector o programa, la descentralización tiene un sesgo mayor hacia el departamento, el municipio, ninguno de los dos, o hacia la Nación misma. De igual manera, las políticas de descentralización privilegian selectivamente entidades territoriales, unidades de gestión, los agentes del mercado o los ciudadanos consumidores. No sobra advertir que, en la práctica, se tejen relaciones múltiples y dinámicas entre todos estos énfasis prioritarios. No podría ser de otra manera, puesto que un sistema descentralizado es más complejo que uno centralizado. No se critica aquí la complejidad; ésta revela la diversidad de actores socio políticos y niveles de gobierno, es decir, actores y niveles de poder que intervienen en la descentralización. Sólo que las visiones simplificadas y reductoras de la realidad frustran los propósitos de guiarse en el mundo real y caen en actos de arbitrariedad que hacen resbalar la pesada roca empujada por Sísifo.

5.2 Sólo la responsabilidad os hará libres

La sencillez y la claridad tienen como propósito volver posible una evaluación del cumplimiento de las responsabilidades de cada nivel subcentral de gobierno por la Nación. Si todos los niveles concurren de manera desordenada en una función, y en su financiación y ejecución, entonces no se sabría a quién pedirle cuentas de los errores de eficiencia. Incluso, tampoco se podría, fácil y rápidamente, detectar en dónde se encunan las fallas de ineficiencia o corrupción, puesto que cada cual remite la responsabilidad del problema en el otro.

Uno de los efectos más dañinos de querer aplicar el rasero de la sencillez y la responsabilidad en el ordenamiento territorial, se genera cuando se le otorgan las mismas funciones a la diversidad de departamentos y municipios. ¿Cómo pretender que departamentos tan desarrollados como Antioquia y Valle cumplan de la misma manera similares funciones que aquellos provenientes de los antiguos territorios nacionales? O que un municipio de 10 mil habitantes pueda recibir las mismas exigencias que otro de 200 mil. En aras de la sencillez y la claridad se establece una entidad territorial tipo que no existe y se la hace receptora de los recursos y funciones transferidas. La heterogeneidad de necesidades, capacidades y posibilidades de las diferentes categorías territoriales no es tenida en cuenta por el rasero de la sencillez y la claridad. Ello conduce, inevitablemente, a la ineficiencia y el desperdicio, es decir, a lo contrario de lo que se buscaba. Municipios incapaces de asumir

eficientemente las funciones descentralizadas se combinan con grandes ciudades que podrían tener mayores competencias que las delegadas.

La incapacidad y el desperdicio conducen a cuestionar la aplicación del principio de la responsabilidad. En efecto, ¿cómo exigir la misma responsabilidad cuando las dotaciones iniciales son tan diferentes y cuando la descentralización es obligatoria y no solicitada? El problema se agrava con la inflexibilidad de los porcentajes de repartición de transferencias por sectores específicos, básicamente para salud y educación. ¿Por qué estos porcentajes y no otros? ¿Qué pasa cuando un municipio tiene necesidad, capacidad y voluntad de asignar porcentajes diferentes para cada sector social? Desgraciadamente incurre en un delito llamado peculado por desviación, motivo de sanción a innumerables alcaldes en el país. Por último, ¿cómo exigir responsabilidad a las localidades cuando cada sector de política nacional -ministerios, departamentos administrativos y programas nacionales- compiten de forma desordenada por delegar a las localidades funciones sin recursos y obligaciones sin poder discrecional?

El perro se muerde la cola; lo que comenzó como intención de flexibilizar el presupuesto para recuperar la discreción y la eficiencia del gasto, termina, en aras de la sencillez y la claridad, generando inflexibilidad e ineficiencia.

6. La búsqueda del redentor ausente

El trasegar durante veinte años arrastrando la pesada roca del Estado por la cima de la eficiencia repite el mito de Sísifo; la roca resbala hacia abajo inexorablemente. La intención es legítima; ¿qué falla entonces? Parece que a Sísifo se le ha dotado de pies de barro que no lo dejan anclar su esfuerzo en la dura realidad de la montaña sobre la cual quiere erigirse. ¿De qué otra manera se explica que el presupuesto sea hoy más inflexible que hace veinte años, que las adiciones al presupuesto -hoy llamadas recursos adicionales- sigan imprimiendo incertidumbre al proceso presupuestal, que continúe el desequilibrio entre gastos fijos a causar e ingresos inciertos, que se mantenga la incoherencia entre gastos de inversión y funcionamiento y, finalmente, que no se haya resuelto el desajuste entre la planeación y los presupuestos nacional y locales?

¿Por qué el sistema de transferencias, que tanto temor genera, ha llevado a que veinte años después éstas representen alrededor del 50% de los ingresos corrientes de la Nación? La condena general y sistemática a los gastos de destinación específica no se compadece con la excepción a la regla en los cuantiosos recursos de las transferencias y la victoriosa presión de reeditarlas por otras vías, como el fondo nacional de regalías y los fondos de cofinanciación.

¿Qué hace que una visón clara y sencilla de ordenamiento territorial, no sólo provoque aun mayores grados de complejidad en la administración pública, sino que contribuya a profundizar la inflexibilidad en todo el proceso de delegación de funciones y recursos, y estimule la ineficiencia y el desperdicio de las entidades territoriales?

La falla debe ser de fondo; ontológica la llamarían los filósofos. La intención es válida e incluso necesaria; ¿quién se opone a alcanzar mayores grados de eficiencia del Estado? El problema radica en el código de ruta, en un desconocimiento craso del Estado y la sociedad; en últimas, en una visión equivocada de la realidad.

¿En dónde reside el error? En la importación de la teoría neoclásica, de cuestionada eficacia respecto de su objeto fundamental de estudio sobre el funcionamiento del mercado y los agentes privados, al análisis del Estado. En ninguna de las misiones de estudios sobre finanzas intergubernamentales existe ni siquiera la mención de la existencia de partidos políticos, las características del régimen político, las relaciones de poder entre élites regionales y nacionales que se expresan en la repartición del presupuesto nacional y local, las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso presupuestal, la dinámica electoral, las relaciones entre administración pública y poderes políticos y económicos. No se mencionan los problemas de orden público, la subversión y el narcotráfico, la incompleta construcción de la hegemonía del Estado en todo el

territorio nacional, la informalidad y para institucionalidad reinante, y así sucesivamente. Se desconoce el Estado y la sociedad sobre la cual se plantean diagnósticos y recomendaciones[8].

El imperialismo económico neoclásico lo exige; la realidad es sólo vista como amenaza, como irracionalidad a disciplinar. Con semejante visión, Sísifo pretende modificar la repartición de recursos entre niveles territoriales, el ordenamiento territorial y el sistema político. Tres aspectos de la realidad que no tienen tratamiento y consideración sistemática sobre su conformación, racionalidad y funcionamiento.

Demostrada la incapacidad de lograr los objetivos visionados desde hace veinte años por aquellos que todo lo han poseído para realizar su sueño, ministerios y cargos administrativos dirigentes de la reforma del Estado, sólo queda hacer evidente la ficción que los alimenta. No se pretende negar el impacto alcanzado por la posesión de los altos cargos directivos de la economía y la administración pública. Necio e innecesario sería. También los españoles desconocieron completamente la realidad que conquistaron, y sin embargo, el mundo del que procedemos nunca fue ya como antes.

6.1 El reino del mercado en el Estado

En un principio estaba el mercado y el Estado. La supuesta virtud del mercado es su tendencia a la buena asignación de recursos, la eficiencia que provoca la competencia entre agentes privados, la aplicación plena de la relación entre costos y beneficios y, finalmente, la soberanía del consumidor. El individuo consumidor sería soberano porque opta libremente por comprar bienes que mejor expresan la relación entre calidad y precios. De tal manera, la acción racional del individuo consumista induce eficiencia en la asignación general de recursos en la sociedad, premia los eficientes y condena los ineficientes, y señala los bienes meritorios de existencia. La falla del mercado reside en que los agentes privados no tienen propensión a la libre competencia, sino a excluirla. Son jugadores que hacen todo lo posible por sacar del juego a otros oferentes. Tienden así a no compartir información, asentarse en nichos de mercado privilegiados y construyen barreras para el acceso de otros competidores.

Las supuestas virtudes del Estado se centran en la regulación de las actividades privadas. Fundamentalmente, las políticas antimonopólicas, la defensa de la libre iniciativa, la garantía de las condiciones para una competencia leal, la creación de un ambiente macroeconómico sano y, en consecuencia, la regulación normativa de conflictos y sancionadora de delitos. Además, el Estado tiene el monopolio de la moneda, defiende la soberanía de las fronteras, la seguridad ciudadana, imparte justicia e implementa políticas redistributivas en beneficio de los pobres. La principal falla del Estado es la intervención indebida en la economía en detrimento de la competencia privada. Propende, además, a regular en exceso, por lo cual bloquea la libre iniciativa privada y construye un aparato administrativo y político que desvía la buena asignación de recursos y parasita sobre los recursos públicos recaudados.

Visiones extremas hablan del Estado como un mal necesario, puesto que tiende a impedir la libre iniciativa de los particulares productores y consumidores. Pero inevitable, ya que se requiere un ente neutral y regulador. El Estado mínimo evoca la imagen ideal de un árbitro externo a la dinámica del juego y su resultado, pero que hace posible el juego limpio.

Ante las fallas del Estado y el mercado, se pretende fusionar lo mejor de cada cual sobre la base de que el uno regula la competencia y el otro compite y asegura los mayores grados de asignación eficiente de recursos. Ahora bien, recordemos que el reto de las misiones y estudios, que son materia de este trabajo, porta sobre cómo hacer del Estado un agente eficiente. Y dentro de las funciones del Estado, aquéllas relacionadas con el proceso de descentralización.

Existe un consenso en los estudios técnicos en cuanto a que un Estado es eficiente cuando logra una relación real entre costos y beneficios sociales. Se entiende teóricamente por beneficios, no sólo la rentabilidad financiera, sino el logro de cualquier objetivo meritorio y legítimo. Sin embargo, en la práctica, las recomendaciones sucesivas se inclinan hacia el referente del costo-beneficio financiero, propio de las empresas privadas.

La Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981) propone avanzar hacia la autosuficiencia financiera de las entidades territoriales. Las grandes ciudades debieran convertirse en distritos no sujetos a transferencias y con gran autonomía en su sistema tributario. Solamente en este caso debiera pensarse en la elección popular de alcaldes. La autonomía política no sería una dádiva sino una consecuencia necesaria y complementaria de la autonomía financiera. Para aquellas entidades territoriales que no puedan autofinanciarse, se recomienda implementar transferencias condicionadas a contrapartidas por los giros recibidos y un creciente esfuerzo tributario local.

La Comisión del Gasto Público (1986) considera la reducción del tamaño del Estado como indispensable para el logro de la eficiencia, y la descentralización debe coadyuvar a este propósito. En consecuencia, la transferencia de responsabilidades debe ser mayor que la de recursos para que el nivel municipal se vea forzado a acercarse al cobro de los precios reales de los bienes y servicios prestados. La descentralización debe ser una estrategia para evitar la presión irracional sobre el presupuesto nacional -entiéndase contraria a la eficiencia- y trasladar los costos de la administración a los ciudadanos mediante el aumento de la presión tributaria local. Por esta vía, además, los municipios contribuirían al crecimiento del ahorro público general. Más allá de la descentralización, la totalidad del Estado, el presupuesto y la administración pública serían eficientes si se sometieran al principio de costo-beneficio, propio de las empresas privadas; aun cuando advierten que el Estado debiera tener parcialmente otros criterios de medición de la eficiencia. La Comisión comparte la duda original que guía todos los estudios, es decir, la incapacidad del Estado y el gasto público para ser eficientes. Es por ello que propone acrecentar el proceso de privatización de las funciones y empresas estatales. En este escenario, la descentralización es esencialmente un mecanismo facilitador que obliga a los municipios a privatizar los servicios o asumir la responsabilidad de verlos inexorablemente colapsar por carencias presupuestales.

La misión sobre Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal (1992) sostiene que la única manera de lograr la eficiencia en el nivel local es cuando los consumidores de bienes públicos pagan los precios reales de estos, tal y como hacen al comprar bienes ofrecidos por el mercado privado. De lo contrario, es decir, si el mercado estatal ofrece precios subsidiados, soportados en generosas transferencias, el comprador no tendría motivo ni posibilidad alguna de exigir calidad de los bienes y los servicios de la administración. Por otra parte, el informe critica el sistema de transferencias, dado que éste asegura cuantiosos recursos y funciones a las entidades territoriales sin correspondencia sensible con exigencias de un esfuerzo tributario local ni de desempeños administrativos alcanzados. Se entiende por logros administrativos atender un mayor nivel de personas con un nivel de gastos determinado. Sorprende la ausencia de consideración sobre la calidad y pertinencia del bien ofrecido. Un correcto proceso de descentralización, inspirado en una imagen de lo que hace un comprador de bienes, debe partir de la demanda local de la competencia al nivel nacional. Manifestada la voluntad, debe acreditar la posibilidad de asumir la función mediante demostración de la capacidad fiscal y el esfuerzo tributario local. Como no ha sido así el proceso real, la misión propone extender la cultura de proyectos y el acceso al crédito para la financiación de las políticas locales. Unos exigen contrapartidas locales y equilibrio financiero; el otro debiera obligar un comportamiento de empresa privada para el acceso a los recursos y el pago de las obligaciones.

La Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1995) sigue considerando la pereza fiscal local en el cobro de recaudos como uno de los principales problemas de la descentralización. El conjunto de recomendaciones de esta misión está orientado por la profundización de la autonomía y responsabilidad local. Esto significa, para ellas, reclamar una autonomía fiscal que conceda mayor libertad local para disponer de los recursos transferidos desde la Nación, siempre y cuando ello se traduzca en un aumento de la carga impositiva local. En consecuencia, aconseja la correspondencia entre el costo de proveer los servicios y el nivel de impuestos pagados por los contribuyentes-consumidores. El sector público sólo sería eficiente cuando encuentre un mecanismo de mercado para asignar recursos. Así como los precios gobiernan la “adecuada y eficiente” asignación de

recursos en el mercado privado, los impuestos, que expresan los costos reales de los servicios consumidos, lograrían fomentar el bienestar y la eficiencia. De tal manera, se podría acelerar, sin vacilaciones, el proceso de descentralización en el sentido de eliminar las trabas centralistas a la verdadera delegación de la salud y educación básica, las vías, el transporte, la cultura, el deporte.

En vez de los fondos de cofinanciación, proponen adjudicar recursos mediante una banca pública de segundo piso, asesorada por el sistema financiero privado en la selección de proyectos meritorios y los estudios de prefactibilidad financiera de estos.

Hasta aquí nada realmente novedoso. Los mismos supuestos para las mismas recomendaciones. Lo que será recordado de esta misión es la propuesta de desligar las transferencias de un porcentaje de los ingresos corrientes para supeditarlas a un porcentaje del Producto Interno Bruto-PIB. La justificación explícita es liberar al Ejecutivo de tener que transferir un porcentaje rígido de los frutos de los esfuerzos nacionales. Pero, aun cuando no lo publiciten, la aplicación de tal recomendación disminuye el monto total de las transferencias a las localidades. Astuta recomendación que atiende dos propósitos al tiempo: aminorar la presión sobre el déficit fiscal y recuperar un poco de flexibilidad en el presupuesto nacional, particularmente en los gastos correspondientes al nivel nacional.

La preocupación central de los cuatro informes ha sido la eficiencia, y su logro se avizora mediante la inoculación de las reglas del mercado en el Estado, particularmente en el sistema político, el ordenamiento territorial y las finanzas intergubernamentales.

6.2 La imposición del destino manifiesto

En cuanto al sistema político, éste sería permeable a las reglas del mercado si el votante y contribuyente fuera tan soberano como el consumidor de bienes en el mercado. Tal propósito se lograría, ya se señaló, cuando pague el precio real de los bienes del mercado estatal, como lo hace en el mercado privado. Además, cuando los alcaldes realicen una metamorfosis desde su ser político a gerentes y administradores. Mutación posible sólo si aplican plenamente el principio del beneficio en el sistema tributario local, es decir aumenten la presión tributaria general para que mediante esfuerzos propios se financien los servicios prestados. La revocatoria del mandato de los alcaldes por los participantes en el proceso electoral avanza en esta senda, al darle fuerza jurídica al voto (precio) de la aceptación (compra) de la promesa electoral (mercancía). Nótese que los no votantes están inhabilitados de participar en la demanda de revocatoria del mandato; de similar manera, un no comprador está inhabilitado de reclamar por la calidad de los bienes que no consume.

El ordenamiento territorial será permeable a las reglas del mercado cuando se implemente una descentralización por demanda, en virtud de la cual los gobiernos locales acrediten capacidad fiscal y esfuerzos financieros suficientes. Es decir, cuando cada entidad territorial reciba lo que pueda eficientemente administrar. En esta dirección, el mérito y el desempeño son los principios de eficiencia enseñados por el mercado al Estado, sobre la base de los cuales se debiera lograr naturalmente el tamaño deseable de las entidades territoriales y las funciones que pueden asumir.

Las finanzas intergubernamentales correspondientes a las reglas de mercado son aquellas que logran incentivar el cambio del derecho a la competencia. Es decir, cuando los recursos transferidos no resulten de la "cultura del reparto político" sino de la competencia entre entidades territoriales por los bienes escasos. En la dirección correcta se encuentra la cultura de proyectos y el acceso al crédito, así como las contrapartidas y la cofinanciación local exigida a los giros nacionales, y los subsidios a la demanda sumados a las políticas de focalización.

Las reglas del mercado deben inmunizar el Estado contra las relaciones de fuerza entre partidos, sectores sociales, ideologías, regiones, burocracias y buscadores de renta. Los actores principales de los procesos presupuestales y, por lo tanto, de la asignación de los recursos públicos, estarían signados a desaparecer o a transformarse en el reino del mercado en el Estado.

Esperando al redentor ausente se genera un compromiso entre las imposiciones de la realidad política y las expectativas asumidas. Una vez más consideramos el nervio de la guerra: la dicotomía entre un sistema de transferencias y las reglas de mercado. Contradicción de bulto; razón no les falta a

Wiesner y los suyos. Las transferencias consagran derechos e introducen inflexibilidad, mientras que el mercado aconseja someter toda asignación de recursos al mérito y la competencia. La cultura del reparto de funciones y recursos se agazapa en una necesidad social incuestionada; los bienes meritorios a los cuales todo ciudadano debe tener derecho y las externalidades positivas que la salud y la educación generan en toda la sociedad y la actividad económica.

¿Cómo conciliar la necesidad social con las reglas del mercado? La respuesta es tratando de hacer un buen negocio con aquélla. Masificar el acceso a la salud generaría ahorros a las empresas por la reducción del ausentismo laboral y el abaratamiento de las cuantías consagradas por los servicios de salud a la atención de enfermos evitables. Una buena educación sitúa al trabajador en disposición de producir bienes con valor agregado que requieren calificación. Invertir en la infraestructura de transporte abarata los costos que intervienen en los precios de las mercancías, permite mayor movilidad a la fuerza laboral y unifica los mercados. Ahora bien, no es negocio para un particular privado proveer la salud y la educación de los pobres, ni dotar la infraestructura de transporte. Ello justifica que el Estado realice el esfuerzo, avance el cace.

Dentro de este esquema de intervención se cuela el principio de mercado. En la salud, mediante el apoyo a los intermediarios financieros que contratan los hospitales y salarizan la antaña profesión liberal de los médicos; de tal manera que el sistema de aseguramiento en salud y pensiones sea uno de los negocios más importantes para el sector privado en los últimos tiempos. El régimen subsidiado en salud garantiza al empresario una cuantía por cada pobre vinculado, aun cuando este último no sea atendido. Y los trabajadores se ven abocados a someterse al sistema de aseguramiento individual, a partir del cual a cada quien le corresponde la seguridad médica proporcional a sus capacidades de pago. Por último, el principio de mercado se expresa mediante la promoción de la competencia entre las empresas estatales y privadas, puestas en igualdad de condiciones para competir por la vinculación de los usuarios a las diferentes empresas aseguradoras.

En la educación, las reglas del mercado se cuelan con los subsidios a la demanda, mediante la presión a las universidades para que acometan alzas en matrículas y masifiquen la venta de servicios. Por otra parte, limitando la financiación de las universidades regionales para presionar una mayor financiación por parte de los departamentos. Se intenta, así, espacializar el principio del beneficio sobre una base territorial. En la educación primaria a cargo de los municipios, la Nación transfiere menores recursos de los necesarios para que el esfuerzo financiero local, es decir, de los habitantes de la localidad, completen el faltante presupuestal.

En materia de vías, los contratos de obras de rehabilitación y construcción garantizan la adjudicación directa en la mayoría de los casos. Lo anterior es contrario al principio básico de la competencia, que asegura que las ofertas minimicen las tarifas y la exigencia de garantías. Como si esto no fuera suficiente, en caso en que el negocio no sea rentable el empresario no quiebra, tal y como recomienda la supuesta aplicación del principio de eficiencia del mercado. Por el contrario, el Estado garantiza ingresos mínimos y cubrimientos de sobrecostos al concesionario a través de tres esquemas: prolongando el período de concesión, incrementando el valor de los peajes hasta un 30% del Índice de Precios al Consumidor -IPC-, o con pagos directos del presupuesto nacional. Es decir, el usuario paga tres veces: mediante peajes, impuestos al Estado para financiar la construcción de vías y, cuando la operación no es rentable, completan el faltante de ganancias privadas mediante mecanismos "administrativos" fijados por el Estado para el empresario privado.

Salud, educación, vías y también servicios públicos domiciliarios. En este último caso, las reformas emprendidas a nombre de la descentralización de la política social son meras iniciativas de privatización de las empresas prestadoras de dichos servicios, convirtiéndolas en sociedades por acciones sujetas al régimen de derecho privado.

Incluso en el mercado de bienes públicos subsidiados para los pobres se aplican reglas de mercado. Lo justifica la intención aparentemente altruista de tratar al beneficiario no como simple receptor pasivo de unos bienes, sino como protagonista activo de la política. De objeto de la política a

sujeto participativo, el beneficiario aporta información, organización social, cogestiona la administración del proyecto y participa en la ejecución de las obras. Así se reducen costos y se aumenta la legitimidad y pertinencia de las obras cofinanciadas entre el Estado y los pobres. Pobres y organizaciones de profesionales son abocados a constituirse en empresas sin ánimo de lucro, que contratan con el Estado la resolución de las demandas sociales mediante la competencia de unas comunidades contra otras y de unas organizaciones sociales contra otras. Bienvenidos al reino del mercado.

Claro está que los agentes políticos y sociales, la burocracia, los sindicatos y los gremios, los gobiernos locales y los usufructuarios de la democracia representativa son reacios a las reglas del mercado que anidan las fantasías de Sísifo. En consecuencia, los adalides de la descentralización como dispositivo neoliberal para el reino del mercado, practican el autoritarismo, la tutela, el control, la conducción de todo el sistema y el disciplinamiento de todos los actores sociales para someterlos al mercado. El mercado no se libera, se impone.

Notas

[1] Este trabajo es un avance del programa de investigación "Descentralización y modelo de desarrollo", adelantado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Quiero reconocer la contribución del estudiante Néstor Castañeda, en particular en la revisión del capítulo sobre presupuesto y en la construcción de las notas de pie de página. En esta versión se han omitido las casi 100 notas de pie de página que tiene el trabajo original y mediante las cuales se presentan las citas, datos y evaluaciones que sustentan paso por paso la argumentación.

[2] Bird, Richard M. *Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1981. Velázquez Cock, Álvaro. *Comisión de Gasto Público. Informe final*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1986. Wiesner Durán, Eduardo. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la Descentralización*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1992. Rosas Vega, Gabriel (coordinador). *El saneamiento fiscal: un compromiso de la sociedad. Informe final de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1997.
Estos trabajos constituyen el oráculo de los principales técnico-políticos que impulsan el proceso descentralizador desde los altos cargos del Estado. Es con ellos que mi ensayo teje sus principales polémicas.

[3] Los ingresos corrientes de la Nación incluyen los tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas, multas y rentas contractuales).

[4] Este se refiere a que todos los ingresos y gastos del sector público deben ser incluidos en el presupuesto.

[5] Es sólo cada doce años que los eventos electorales coinciden.

[6] Otros gastos, como el pago de la deuda externa e interna, la financiación de los múltiples aparatos de justicia salidos de la reforma a la constitución, la guerra, la corrupción y, sobre todo, el costo fiscal de una errática política monetaria, explican el creciente déficit.

[7] Las transferencias de la Nación a los municipios se realizan a través de dos rubros: el *situado fiscal* para salud y educación que, como su nombre lo indica, es en su totalidad una renta de destinación específica, y que distribuye el 20% para salud y el 60% para educación. El 20% restante lo destina el departamento o distrito de salud o educación entre estos dos sectores (ley 60 de 1993, artículo 10, parágrafo 1). El segundo rubro está conformado por las *participaciones de los municipios* en los ingresos corrientes de la Nación. De estos, el 80% son una renta de destinación específica -para salud (25%), educación (30%), agua potable y saneamiento básico (20%), y educación física, recreación y deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre (5%). Y la *libre asignación* del 20% sólo puede ejecutarse en los mismos sectores señalados (ley 60 de 1993, artículo 22).

[8] Ojalá la moda de la economía institucional augure mayores avances en el estudio de las relaciones entre economía, política, instituciones e intereses sociales. Por lo pronto, los factores no económicos son considerados exclusivamente como expresión de lo irracional, lo mezquino y lo maléfico. La lógica económica, reducida al rasero de la eficiencia en tanto relación costo-beneficio financiero, es llamada a disciplinar las fuerzas de la sin razón y guían así al pobre Sísifo, de tropiezo en tropiezo.

Bibliografía

ARIAS, Ana María (1999) La incidencia de las transferencias en el proceso de descentralización departamental. Tesis de grado para optar por el título de Maestría en Teoría y Política Económica. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas.

Banco de la República (1990) Finanzas Públicas regionales de Colombia 1980 - 1987. Bogotá: Subgerencia de Investigaciones Económicas.

Banco de la República (1996) Indicadores del sector público no financiero 1987 - 1995. Bogotá: Subgerencia de Investigaciones Económicas.

Banco de la República Estadísticas de Banco de la República 1923-1997. CD Rom.

Banco Mundial (1993) Invertir en salud. Informe sobre el desarrollo mundial 1993, Washington: Banco Mundial.

BIRD, Richard (1981) Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Contraloría General de la República (1991) Informe financiero: Anuario.

_____ (1993) Avances estadísticos.

_____ (1994) Avances estadísticos.

_____ (1997) "La Contraloría General de la República ante la declaración del estado de Emergencia Económica", Informe Financiero. Bogotá, Febrero.

CUERVO, Luis Mauricio (1998) "Régimen de servicios públicos domiciliarios. Primer tiempo: tecnocracia=1, autonomía local=0", en La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997. Bogotá: Carlos Valencia Editores.

Departamento Nacional de Planeación (1995) Plan de infraestructura vial. Documento Conpes, 2765, Bogotá.

_____ (1995) Participación del sector privado en infraestructura física. Documento Conpes, 2775, Bogotá.

_____ (1996) Evaluación de la destinación de la participación de los municipios y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación para la vigencia de 1996. Documento Conpes, 2942. Bogotá: UDT – DNP, agosto.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN (1994) Informe estadístico tributario 1989-1993. Bogotá.

_____ (1996) Informe estadístico tributario 1993-1995. Bogotá.

FORERO, Clemente (1998) Descentralización y participación ciudadana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

GONZÁLEZ, Jorge Iván (1994) "Un ordenamiento territorial de corte fiscalista", en Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia-Fescol.

HERRERA, Santiago (1997) "Una evaluación distinta de la situación fiscal colombiana", en Coyuntura Económica, Vol. XXVII, No. 3. Bogotá: Fedesarrollo, septiembre.

JARAMILLO PEREZ, Iván. (1998) "El recorte de las transferencias a los municipios", en Revista Cabildo, número 83, Bogotá.

_____ (1999) "Las transferencias: y la crisis fiscal del Estado?". Bogotá, marzo.

_____ (1994) El futuro de la salud en Colombia. Política social, mercado y descentralización. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia-FESCOL/Fundación Corona/Fundación para la Educación Superior-FES/Fundación Restrepo Barco-FRB.

MALDONADO, María Mercedes (1998) "Municipalización y privatización: ¿procesos divergentes?". La investigación regional y urbana en Colombia. Bogotá: Carlos Valencia Editores.

OCAMPO, José A. (1995) El proceso colombiano de descentralización, Bogotá, mimeo.

_____ (1997) "Una evaluación de la situación fiscal colombiana", en Coyuntura Económica, Vol. XXVII, No. 2, Bogotá: Fedesarrollo, Junio.

OCHOA, Doris y RESTREPO, Darío I. (1997) "Balance Político de la Descentralización", en Descentralización, desarrollo institucional y democratización. Bogotá: ESAP / Ministerio del Interior / Fondo para la Participación Ciudadana.

OSPINA SANTA MARÍA, Pedro Nel (1995) "La política tributaria 1970-1994", en Coyuntura Económica, Vol. XXV No. 4. Bogotá: Fedesarrollo, diciembre.

Red Universitaria para el monitoreo a la Red de Solidaridad-Reunirse (1998) Calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social, I, Bogotá: Universidad de los Andes.

_____ (1998) Balance y perspectivas, Bogotá: Cider/Universidad de los Andes, mimeo.

RESTREPO, Darío I. (1993) La Descentralización como Principio de Eficiencia. Presentación Crítica del Informe Final de la Misión para la Descentralización. Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional -CIID-, Canadá / Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID-, Universidad Nacional de Colombia, Mimeo.

_____ (1994) "Cartografía de la descentralización", en Laberintos de la descentralización. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

_____ (1995) "La Descentralización un Modelo en Construcción." Colombia: Gestión Económica Estatal de los'80. Tomo 1. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID-UN /Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional - CIID-Canadá.

_____ (1996) "Las políticas sociales de la nueva era", en Globalización y Estado Nación, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

_____ (1997) "Descentralización y pobreza", en Entramados territoriales del poder. Compilación de Rafael Tellez y María E. Gallego. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.

_____ (1997) "Dilemas de la planeación participativa. Relaciones entre el Estado, las Ong y las comunidades", en El desafío de construir políticas públicas desde lo local, Cúcuta: Alcaldía de San José de Cúcuta / Fundación PARCOMÚN / Red de Solidaridad Social.

_____ (1998) "Eslabones y precipicios entre participación y democracia", en Cuadernos de Economía, núm. 28, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

RESTREPO, Juan Camilo (1995) "El gran dilema del gasto público", en Coyuntura Económica, Vol. XXV, No. 4, Bogotá: Fedesarrollo, diciembre.

ROSAS VEGA, Gabriel (Coordinador) (1997) El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Informe final de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

STEINER, Roberto; SOTO, Carolina (1999) Cinco ensayos sobre tributación en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo, No. 6. Bogotá: Fedesarrollo – Tercer Mundo Editores.

SARMIENTO, Alfredo (1998) "Focalizar o universalizar: un falso dilema", en Cuadernos de Economía, número 29. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

WIESNER DURÁN, Eduardo (1992) Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

VELÁZQUEZ COCK, Alvaro (1986) Comisión de Gasto Público. Informe final. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VELEZ, Carlos Eduardo (1996) Gasto social y desigualdad: logros y extravíos. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Colombia.

VELEZ, Francisco Javier (1998) "La construcción del sistema vial colombiano: un proceso que apenas inicia", en Revista Andi, No. 150, Bogotá.

El capital social y los nuevos instrumentos de políticas públicas para el desarrollo sostenido: la experiencia de Río Grande do Sul, Brasil *

Jorge Renato de Souza Verschoore Filho

1. Introducción

El presente trabajo es el resultado de estudios desarrollados a partir de mi tesis de maestría, centrada en el análisis de las políticas públicas para el desarrollo regional en el extremo sur del Brasil, y en el trabajo desarrollado como *"policy maker"* en la Secretaría de Desarrollo y de Asuntos Internacionales del Gobierno de Río Grande do Sul. El objetivo principal de este trabajo es presentar nuevos instrumentos de política pública, dirigidos hacia la promoción de un desarrollo regional socialmente sustentado, sobre la base de pequeñas y medianas empresas y de diferentes formas de integración social, que están siendo implementadas por la administración pública del estado desde comienzos del año 1999.

A partir del concepto contemporáneo de *"Social Capital",* y en la idea de la necesidad del compromiso de la sociedad civil en el proceso de definición, implementación y soporte de las acciones gubernamentales, los instrumentos de política implementados recurren a la utilización de formas alternativas de estrategias públicas para un desarrollo regional equilibrado y sustentado. Por consiguiente, este estudio pretende también contribuir con el debate en torno a las reflexiones concernientes a la importancia de la sociedad civil, incluyendo en estas reflexiones las formas regionales de cooperación y participación para la modernización y el desarrollo socioeconómico de un territorio.

En este sentido, el trabajo está dividido en tres partes. En la primera parte se presentan brevemente las concepciones de desarrollo regional y de compromiso de la sociedad civil que sustentan las políticas implantadas. En una segunda instancia se exponen, de manera sucinta, las políticas públicas que apuntan a estimular y a proteger las prácticas de cooperación interempresarial entre pequeñas y medianas empresas, actualmente implementadas en la experiencia de Río Grande do Sul. Entre estas políticas se destacan las acciones para el fomento de las prácticas de cooperación, los instrumentos adoptados con el propósito de superar los obstáculos que se interponen al proceso y los mecanismos que posibilitan la ampliación de la cobertura de las prácticas de colaboración y que viabilizan estas prácticas entre iniciativas microempresariales. En la última parte se presentan las consideraciones finales sobre esta experiencia inicial de acción gubernamental en Rio Grande do Sul en pro del desarrollo económico.

2. Desarrollo regional endógeno y capital social

Los cambios ocurridos en los procesos productivos desde los años 70 y 80, y con más fuerza en los años 90, unidos a la persistente declinación de regiones fuertemente industrializadas y al rápido ascenso económico de nuevas regiones (Storper, 1997), forzaron profundas transformaciones en las teorías y en las políticas de desarrollo regional en esta última década. Los desequilibrios regionales preexistentes, a los que se agregan los actuales, derivados de la reorganización productiva internacional, difícilmente podrán ser reducidos por las políticas adoptadas en el pasado, por lo que exigen nuevas formas de actuación del Estado.

Las ideas contenidas en este trabajo son de la entera y exclusiva responsabilidad del autor, no representando en ningún momento el pensamiento del Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul. El autor agradece las contribuciones realizadas por Luis Roque Klering y Pedro Silveira Bandeira.
Traducido por Ana Sánchez, por encargo del CLAD.

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

Se ha superado una época en la que los principales instrumentos de política regional adoptados para un crecimiento armonioso se restringían a los incentivos financieros y a las obras estructurales, para pasar a una época en la que los principales impulsores del crecimiento se encuentran en los componentes internos y en las relaciones sociales existentes en una región. Este desarrollo regional endógenamente condicionado tiene su origen en la década de 1970, cuando las propuestas de desarrollo desde la base hacia el vértice emergieron en una forma más notoria (Stöhr y Taylor, 1981). Desde ese entonces, esta corriente teórica evolucionó con el aporte de nuevos enfoques al problema del crecimiento desequilibrado.

Durante la década de 1990, el problema primordial del modelo del desarrollo endógeno estaba orientado por el propósito de comprender por qué el nivel de crecimiento variaba entre las diversas regiones y naciones, a pesar de que ellas dispusiesen de las mismas condiciones estructurales de producción, tales como el capital financiero, mano de obra o tecnología. La solución consistió en tratar de encontrar, entre estos factores, aquellos determinados dentro de la región. En este camino, una de las mayores contribuciones de la teoría endogenista fue la de identificar que los factores de producción actualmente decisivos, como el capital social o capital humano, la investigación y el desarrollo, la información y las instituciones, se determinan en la región y no en forma exógena, como hasta ese momento se había creído. Por consiguiente, se concluyó de inmediato que la región dotada de estos factores, o estratégicamente orientada para desarrollarlos internamente, reuniría las mejores condiciones para alcanzar un desarrollo más equilibrado.

El desarrollo regional endógeno, predominante en la década de 1990, se define como: "(...) un proceso interno de ampliación continua de la capacidad de agregación de valor sobre la producción, así como de la capacidad de absorción de la región, cuya consecuencia es la retención del excedente económico generado en la economía local y/o la atracción de excedentes provenientes de otras regiones. Este proceso tiene como resultado la ampliación del empleo, del producto y de la renta local o de la región, en un modelo de desarrollo regional definido" (Amaral Filho, 1996:37).

La capacidad política de la sociedad para liderizar y conducir su propio desarrollo regional, condicionándolo a la movilización de los factores productivos disponibles en su área y a su potencial interno, traduce la forma de desarrollo denominado endógeno. Así, es posible distinguir dos dimensiones en el desarrollo regional endógeno. Una primera es básicamente económica, en la cual la sociedad empresarial local utiliza su capacidad para organizar, de la forma más conducente posible, los factores productivos de la región. Una segunda es sociocultural, en la cual los valores y las instituciones locales sirven de base para el desarrollo de la región (Vázquez Barquero, 1988).

En forma antagónica con el pensamiento normalmente asociado con las teorías endógenas, no se busca, en este enfoque, el encierro o el aislamiento regional, ni siquiera el autocentrismo y la autosuficiencia. La idea del desarrollo endógeno moderno se basa en la ejecución de políticas de fortalecimiento y calificación de las estructuras internas, siempre con miras a la consolidación de un desarrollo originalmente local, creando las condiciones sociales y económicas para la generación y atracción de nuevas actividades productivas, en la perspectiva de una economía abierta.

La consideración de la importancia de la sociedad y de las relaciones sociales en el proceso de desarrollo de la región, representó un gran avance de la moderna teoría regional endógena. Más aún, en la visión de Sergio Boisier (1997), la sociedad civil, incluyendo en su seno las formas locales de solidaridad, integración social y compromiso cívico, puede ser considerada como el principal agente de la modernización y de la transformación socioeconómica de la región.

La importancia de la sociedad civil y de las relaciones sociales es defendida con igual énfasis por otros investigadores del desarrollo endógeno. "Una de las clave del desarrollo local reside en la capacidad de cooperación entre sus actores. Asimismo, es conveniente particularizar el análisis de las formas de cooperación institucional o voluntaria que tienen lugar entre ellos, contando con que el objetivo sea el desarrollo local" (Godard et al., 1987: 139). Antonio Vázquez Barquero (1988)

argumenta que el desarrollo regional endógeno, al considerar y dar relevancia a la sociedad civil local y a sus procesos de organización y relación social, permite que la región alcance un crecimiento equilibrado y sostenido en el largo plazo, sin entrar en conflicto directo con la base social y cultural de la misma.

El énfasis puesto aquí en destacar la importancia de la sociedad civil no se inscribe en el debate de la relación entre la sociedad y el Estado, en su mayor o menor participación, o de la relación entre la sociedad y el mercado [1]. Con base en un enfoque distinto, se trata de la comprensión de que el desarrollo regional se encuentra directamente vinculado con las características de la organización social y de las relaciones cívicas existentes en la región. Partiendo de las mismas premisas, Robert Putnam (1996) estudió los diversos aspectos que condicionaron las diferencias regionales encontradas entre el Norte y el Sur de Italia. Una de sus más importantes percepciones fue que "en la Italia contemporánea, la comunidad cívica se encuentra estrechamente ligada a los niveles de desarrollo social y económico" (Putnam, 1996: 12).

Para corroborar la relevancia del civismo y de las relaciones sociales en el proceso de desarrollo, Putnam recurre a la evolución de dos regiones italianas: Emilia-Romagna, al norte, y Calabria, al sur. Ambas regiones, en los primeros años de este siglo, exhibían patrones de desarrollo muy semejantes. En las ocho décadas posteriores, se creó una desigualdad bastante acentuada entre ellas, tornándose Emilia-Romagna, de gran participación política y solidaridad social, en una de las más prósperas regiones de Europa; y Calabria, con características feudales, fragmentada y aislada, en la región más atrasada de Italia.

Comparando tanto el civismo como el desarrollo socioeconómico de las dos regiones en las décadas de 1900 y de 1970, Robert Putnam concluye que las tradiciones cívicas y la capacidad de organización social se revelaron como un poderoso determinante de las disparidades en el desarrollo socioeconómico que se aprecian actualmente entre estas dos regiones. En palabras del autor, " (...) cuando tomamos como base las tradiciones cívicas y el desarrollo socioeconómico registrado en el pasado para prever el desarrollo económico actual, constatamos que el civismo es en realidad mucho mejor pronosticador del desarrollo socioeconómico que el propio desarrollo" (Putnam, 1996: 166).

A pesar de su actualidad y coherencia, este tipo de propuesta no es una novedad en la literatura económica. William Nicholls (1969), por ejemplo, durante la década de 1960, ya había realizado un estudio semejante para explicar las diferencias de crecimiento entre el Sur y el Norte de los Estados Unidos hasta aquel período. Según este autor, el menor dinamismo de la región del sur estadounidense tenía su causa en los elementos de tradición sureña que obstaculizaban el proceso. Entre estos elementos se destacaban "el predominio de los valores agrarios, la rigidez de la estructura social, la estructura política antidemocrática, la poca responsabilidad social y la mentalidad y el comportamiento conformistas" (Nicholls, 1969: 466).

Lo novedoso del estudio de Robert Putnam está en la inclusión del concepto contemporáneo de capital social y de su influencia en el desarrollo económico. Definido como el conjunto de características de la organización social que engloban las redes de relaciones, normas de comportamiento, valores, confianza, obligaciones y canales de información, el capital social, cuando existe en una región, hace posible la realización de acciones cooperativas que resultan en beneficio de toda la comunidad.

En un sentido más restringido, puede entenderse el capital social como "la habilidad para crear y sustentar asociaciones voluntarias" (Portes & Landolt, 1996:18). Por lo tanto, el capital social es entendido básicamente por su función, encontrándose en organizaciones sociales que potencien la producción del ser humano. El estudio de James Samuel Coleman (1990) aborda exactamente esta característica. De acuerdo con este autor: "El capital social está definido por su función. No es una entidad sencilla, sino una variedad de diferentes entidades que comparten dos características comunes: todas ellas consisten, en cierta forma, en una estructura social, y todas ellas facilitan ciertas acciones

individuales contenidas en esta estructura. Tal como otras formas de capital, el capital social es productivo, tornando posible la realización de ciertos objetivos que serían inalcanzables sin su existencia" (Coleman, 1990: 302).

Según Peter Evans (1996), los componentes que forman el capital social, entre los cuales se encuentra el compromiso cívico, la integración social y las normas de confianza, pueden ser promovidos por las esferas gubernamentales, e inclusive, ser utilizados con miras al desarrollo. Evidencias empíricas, tanto de épocas pasadas como recientes, indican que los factores socioculturales, como el capital social, juegan un papel decisivo en la explicación de las diferencias regionales. A pesar de esto, toda interpretación basada exclusivamente en un único factor estará con seguridad equivocada. Las tradiciones cívicas, el capital social y las prácticas cooperativas, por sí solas, no desencadenan el progreso económico. Ellas, sin embargo, constituyen la base para que las regiones enfrenten y se adapten a los desafíos y a las oportunidades de la realidad presente y futura. La comprensión de estas consideraciones abre nuevos campos de acción dentro de la esfera gubernamental.

Una de las formas más eficientes que tiene el Estado para actuar en este sentido es promoviendo la participación y la apertura de nuevos espacios de interacción con los diversos integrantes de las comunidades regionales, creando oportunidades para que la sociedad civil participe más activamente en las políticas públicas. Pero es preciso señalar que la verdadera participación de la comunidad en los procesos de conformación e implantación de iniciativas públicas exige una gran capacidad política de los gobernantes y de la propia sociedad. El gobierno debe estar preparado para convivir con los conflictos naturales que se derivan de esta interacción, dado que las relaciones de poder entre Estado y sociedad civil pasan a caracterizarse por la transparencia, ampliando el control de la sociedad sobre el Estado.

El Estado tiene su acción orientada hacia otro ángulo, dirigido hacia la percepción de las capacidades y las potencialidades locales, a partir de políticas de coordinación y promoción de las iniciativas sociales. "Este papel coordinador del Estado nos remite ineludiblemente al papel más crucial de las formas de organización de la sociedad civil en el proceso de generación, distribución y apropiación del conocimiento y de las innovaciones que de él se derivan. Redes de colaboración formadas por empresarios, sindicatos, organizaciones comunitarias, instituciones científicas y de información, son composiciones flexibles de agentes de la sociedad civil para una nueva articulación entre Estado y sociedad. Este es un aspecto más del dislocamiento de los espacios de la administración pública" (Maciel, 1996: 152).

Tomando en consideración estas premisas, es posible comprender que una estrategia política de desarrollo regional no puede atenerse solamente a emprender acciones de cuño ortodoxo, tales como líneas de crédito, incentivos fiscales o inversiones en la formación bruta de capital fijo. Ella debe también, y fundamentalmente, procurar mantener y ampliar el *stock* de capital social en la comunidad, fortaleciendo la autoorganización social y estimulando la puesta en práctica de soluciones cooperativas para problemas comunes.

Pero, para esto, es preciso también formar, aun cuando sea en un largo período de tiempo, comunidades orientadas a la colaboración y a la participación. Comunidades compuestas por individuos que entiendan la importancia del trabajo en conjunto y del civismo, abiertos al cambio y preparados para crear e innovar (Marshall, 1998). Vale decir que las políticas dirigidas a ampliar la sinergia público-privada y la cultura de la acción conjunta, aun cuando puedan ser desarrolladas en el corto plazo, deben también estar centradas en lograr los cambios culturales que permitan fundar una mentalidad democrática y cooperativa de manera sostenida.

Por consiguiente, lo que debe destacarse, como sostiene Judith Tendler (1998), es que el Estado tiene el poder de construir y de mantener una sociedad civil cohesionada y comprometida con su desarrollo. El Estado no puede ser automáticamente percibido como un enemigo de este proceso, sino

como una pieza fundamental del engranaje (Evans, 1996). Esto significa que el actual concepto unidireccional, según el cual solamente en grupos compuestos por una sociedad civil preparada existen gobiernos eficientes, y que los buenos gobiernos dependen de la existencia de una sociedad civil actuante, puede ser sustituido por un concepto bidireccional, según el cual el Estado puede ser uno de los principales agentes de la construcción de una sociedad civil actuante y consciente de sus potencialidades.

Todas estas condiciones ponen de relieve la necesidad de emprender la búsqueda de instrumentos de gestión pública que abarquen macro y micro espectros de acción; es decir, que abarquen tanto los aspectos socioculturales y macroeconómicos, como los aspectos específicos de promoción de la actividad productiva. Seguidamente se presentará un ejemplo específico de la construcción de espacios de actuación, donde las políticas públicas de fomento a las pequeñas y medianas empresas pueden servir de soporte para la ampliación de la interacción entre Estado y sociedad civil. El proyecto Redes de Cooperación, de la Secretaría de Desarrollo y de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Río Grande do Sul, a pesar de hallarse todavía en una fase inicial de implantación, ofrece mecanismos eficientes para esta interacción, así como para la construcción conjunta de un proceso de desarrollo que, por sus características inherentes, sea territorialmente desconcentrado, económicamente sostenido y socialmente autónomo.

3. La experiencia de Río Grande do Sul

La forma de actuación del gobierno estadal para impulsar el desarrollo económico en Río Grande do Sul sufrió profundos cambios tras la victoria de la oposición en las elecciones de 1998. La coalición de partidos denominada Frente Popular, defendía en su plan de gobierno para el cuatrienio 1999/2002, una estrategia de desarrollo a partir de la base local de cada región, privilegiando los sectores productivos preexistentes y abriendo espacios para la participación de las comunidades regionales en los procesos decisorios del estado. La acción de la Secretaría de Desarrollo y de Asuntos Internacionales, principal organismo del gobierno para el fomento del desarrollo, comenzó a ser marcada por la adjudicación de presupuestos que promoviesen un crecimiento integrador, desconcentrador, democrático y participativo (*Governo do Estado*, 1999).

Esta orientación estratégica abrió posibilidades para la implantación de nuevos instrumentos de política pública, más abarcativos en relación con la interacción entre Estado y sociedad civil. Permitió, también, la implementación de mecanismos públicos orientados a la construcción de procesos de desarrollo regional endógenamente determinados, focalizados en el gran número de empresas de pequeño y mediano porte existentes en todo el territorio estadal.

Orientado de acuerdo con estas concepciones, el proyecto Redes de Cooperación fue concebido con el propósito de buscar nuevos espacios de acción de la esfera pública, a través de instrumentos eficientes en el marco del actual contexto productivo de economías globalmente interrelacionadas. Para el bienio 1999-2000, se emprendieron políticas en tres campos de acción, que apuntan a intensificar las relaciones de colaboración entre empresas, Estado y sociedad civil. A renglón seguido, se exponen las políticas públicas que actualmente están siendo implementadas en el proyecto en cuestión.

a. Fomentando regionalmente la cooperación interempresarial

Como corolario de los cambios económicos anteriormente mencionados ocurridos en las últimas décadas y por la necesidad de una reestructuración de los procesos productivos en nuevos paradigmas post-fordistas, las empresas de menor tamaño vieron revalorizarse su papel en el contexto productivo. Desde entonces, se difundieron por todo el mundo diversas experiencias de industrialización local, basadas en pequeñas y medianas empresas. Ampliamente estudiados, los ejemplos europeos, entre los que se destacan los distritos industriales italianos (Godman et al., 1989; Quintar & Gatto, 1992;

Garofoli, 1993), los sistemas industriales localizados de Francia y Alemania (Pecqueur, 1993; Colletis & Winterhalter, 1993), así como algunas experiencias sudamericanas (Quintar et al., 1993; Perotti, 1999), y en particular brasileñas (Schmitz, 1998, Meyer-Stamer, 1999), demuestran la importancia de una estructura de pequeñas y medianas empresas en el interior de un proceso de desarrollo económico sostenido y socialmente autónomo. La clave del éxito en estos ejemplos está directamente en relación con las ganancias de competitividad de las empresas, las cuales, en todos los casos observados, sólo fueron posibles gracias a la adopción de estrategias de cooperación[2].

La cooperación, como un sistema en el que individuos, empresas e instituciones "(...) se unen en el sentido de la realización del equilibrio entre los intereses personales y los de la colectividad" (Buys de Barros, 1955: 125), no constituye una idea reciente. Los ejemplos históricos, tales como las iniciativas de los *"Konzerns"* alemanes, los consorcios franceses y las experiencias de unión de intereses, *"pools"* y *"joint ventures"* entre empresas, confirman que la necesidad de compartir tareas y de buscar soluciones colectivas existe desde hace más de medio siglo.

Sin embargo, sólo en las últimas décadas los instrumentos de cooperación pasaron a ser enfatizados como una estrategia para el crecimiento de pequeñas y medianas empresas. Desde el punto de vista empresarial, por ejemplo, Jordan Lewis (1992) estudió las diferentes formas exitosas de alianzas estratégicas entre empresas. Bajo la óptica de la relación entre los sectores públicos y privado, Jaime del Castillo (1992) expuso las ventajas de las redes de colaboración. En términos más amplios, Francis Fukuyama (1995) demostró que, en un futuro de libre mercado, las naciones y las regiones más prósperas serán aquellas mejor preparadas para formar ciudadanos dispuestos a trabajar en colaboración, y organizados para promover asociaciones voluntarias. Por todo esto, la idea de cooperación, en los últimos años, ha sido cada vez más destacada, tanto por parte de organismos internacionales[3], como en estudios y propuestas de política por parte de organismos sectoriales[4].

En igual medida, se incrementó la realización de estudios y propuestas de nuevas formas de gestión de políticas públicas para este nuevo entorno productivo caracterizado por la cooperación. Annalee Saxenian (1994), por ejemplo, demostró la importancia relevante de las políticas en la formación de redes cooperativas interinstitucionales para la gran expansión de Silicon Valley, en California, una región intensamente competitiva. Humphrey & Schmitz (1996) señalaron alternativas de soporte gubernamental para pequeñas y medianas empresas agrupadas en *"clusters",* orientadas al consumidor, a la eficiencia colectiva y al crecimiento acumulativo, que denominan *"Triple C Approach"*.

Como es fácil percibir, la mayor parte de los estudios referentes a cooperación interempresarial, ya se trate de estudios de experiencias o de propuestas de políticas públicas, centran su atención en los agrupamientos locales o en la constitución de *"clusters"* industriales. Sin desmerecer la importancia de estas estructuras locales en procesos dinámicos y sostenidos de crecimiento, debe destacarse que las políticas y estrategias de cooperación entre empresas no necesitan estar exclusivamente orientadas a la conformación de *"clusters"* en el ámbito municipal, sino que también pueden abarcar el espacio regional.

La extensa gama de relaciones posibles a ser establecidas a partir de las nuevas tecnologías de información, por ejemplo, permite que la cobertura de las estrategias de cooperación sea territorialmente más amplia. De igual manera, los nuevos entornos basados en la especialización flexible de pequeñas y medianas empresas abren mayores posibilidades de que se desarrollen procesos cooperativos a escala regional (Castillo, 1992).

Se entiende que, desde el punto de vista regional, el gobierno desempeña un papel decisivo para el éxito de experiencias de cooperación interempresarial. En correspondencia con esta premisa, se desarrolló el proyecto Redes de Cooperación, procurando trabajar empíricamente nuevas propuestas de políticas públicas basadas en el concepto de que la composición de estrategias regionales de cooperación requiere de formas alternativas de política, en un estilo moderno de gestión (Silva, 1993),

en el cual los instrumentos adoptados se orienten tanto hacia los factores socioculturales y al comportamiento de los agentes, como hacia la búsqueda de soluciones particularizadas y no generalizadas ante los obstáculos existentes y los que puedan surgir.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el proyecto Redes de Cooperación se estructuró en dos ámbitos de actuación. En un ámbito más amplio, se trata de desarrollar una cultura de cooperación, lazos de confianza y de respeto mutuo. En un ámbito más restringido, se trata de fomentar puntualmente la competitividad de pequeñas y medianas empresas, por medio de políticas específicas de apoyo a prácticas cooperativas y a estrategias conjuntas de acción. Ambos ámbitos son fundamentales para el éxito completo del proyecto, pues se complementan, suministrando uno al otro el soporte necesario para la consecución de sus objetivos.

En primer lugar, dado que la "cooperación es más fácil en las comunidades con un bagaje sustancial de capital social" (Molinas, 1998; 423), las líneas de acción de todo el proyecto se orientaron a promover la ampliación de este bagaje. Estudios actuales comprueban que la existencia de capital social contribuye con el crecimiento económico. Entre otros beneficios, el capital social permite la reducción de los costos de producción por la reducción de los gastos en transacciones, amplía la transferencia y la circulación de informaciones, posibilita soluciones conjuntas, facilita el acceso al crédito, disminuye el riesgo y torna más seguras las relaciones de mercado (Gittel y Thompsom, 1999). Sin embargo, todavía hasta hoy la mayor dificultad reside en la definición de los medios para su generación y acumulación.

Políticas amplias, como son las prácticas participativas regionales, representan una de las posibilidades en este sentido. La participación popular, cuando es promovida con la intención de mantener regionalmente el debate público y la toma de decisiones colectiva, genera, además del incremento de los lazos de confianza, una mejor percepción de las ventajas de las soluciones conjuntas (Verschoore, 1999). Evidentemente, la administración pública tiene a su disposición otros mecanismos para producir la acumulación de capital social. Robert Sampson (1999) enumera una serie de ejemplos de políticas y acciones dirigidas a promover el desarrollo comunitario, en las cuales la integración de los varios agentes involucrados posibilita la expansión del *stock* de capital social.

En el proyecto Redes de Cooperación, se procura estimular estas relaciones sociales a través de la inserción de la sociedad civil en la definición, en los ajustes y, sobre todo, en la implementación y en la evaluación de todas las acciones emprendidas. Las experiencias de involucramiento de la sociedad civil en políticas de extensión rural y empresarial en el Nordeste brasileño, permiten comprobar la validez de estas prácticas cooperativas para la promoción de un compromiso cívico (Tendler, 1998). La discusión y el seguimiento de las políticas públicas por parte de la sociedad son uno de los mejores mecanismos en este sentido, en vista de que, además de crear una conexión práctica entre las partes involucradas y suministrar representatividad y sustentabilidad social al proyecto, refuerza la necesidad del compromiso civil, de la interacción social y de la identidad territorial en la búsqueda del desarrollo regional.

Conjuntamente con estos esfuerzos, a pesar de la obtención de escasos resultados en el corto plazo, se promueve la importancia de la cooperación en los programas de formación educacional en los niveles básicos de enseñanza y en los programas de capacitación gerencial, pues los aspectos culturales y los fenómenos psicosociales, como destaca Javier Medina (1996), interfieren en la disposición social para comprometerse con mayor o menor intensidad en causas comunes y en prácticas voluntarias de unión de esfuerzos. Los aspectos culturales y psicosociales del ambiente regional repercuten con la misma intensidad en el ámbito empresarial. Como ya ha sido observado en varias prácticas de cooperación interempresarial: "Las alianzas necesitan de aspiraciones mutuas, prácticas compatibles y entendimientos claros. Cuanto más próximas las culturas, más fácil es la construcción de estas alianzas" (Lewis, 1992: 290).

El objetivo de las acciones educacionales del proyecto Redes de Cooperación es el sincretismo

de las diversas culturas existentes en el entorno regional, con miras a la interacción social y a la identidad territorial. Stephanie Marshall (1998), en su estudio referente a la preparación de las comunidades para el futuro, demuestra la importancia del aprendizaje integrado y comprometido, y de la armonización de valores en el desencadenamiento de procesos recíprocos de crecimiento. Así, en los niveles básicos de enseñanza, las líneas de actuación buscan, entre otras actividades, la inclusión en los currículos escolares de espacios para la difusión de la idea de cooperación y de la importancia de las relaciones sociales y del compromiso cívico para el crecimiento de la sociedad. Se propone también, siempre que sea posible, el incentivo a las actividades de trabajo en colaboración, menos individualistas, tanto para la resolución de las tareas escolares regulares como para la ayuda solidaria en eventuales problemas en sus comunidades.

En lo concerniente a los programas de capacitación gerencial, las acciones emprendidas inciden en dos áreas. En el área empresarial, las actividades se orientan al desarrollo del conocimiento de los gestores de micro y de pequeñas empresas. De manera conjunta con los proyectos de capacitación empresarial del gobierno del estado, se procura exponer, junto con las materias normales de cada curso, las ventajas de las estrategias de cooperación interempresarial y los instrumentos que pueden auxiliar este proceso. En el área regional, la propuesta consiste en difundir en todo el territorio estadal las premisas de una cultura solidaria y cooperativa. Aprovechando los espacios para el debate, se realizan seminarios de divulgación general del proyecto, capacitación de agentes regionales difusores de la idea de cooperación, y mantenimiento de un foro permanente para la discusión y el perfeccionamiento de los instrumentos.

b. Superando las trabas que frenan los procesos de cooperación

A pesar de la relevante importancia de las acciones en el campo de los factores socioculturales, el éxito de las experiencias de cooperación interempresarial en la esfera regional se encuentra, en mayor grado, condicionado a la gestión de políticas específicas de promoción de iniciativas y a la eliminación de las barreras que se anteponen a las mismas. Por este motivo, el proyecto Redes de Cooperación incorpora también políticas específicas de apoyo a las prácticas de cooperación y a las estrategias conjuntas entre pequeñas y medianas empresas.

Existen amplias posibilidades de actuación directa de la administración pública en la promoción de la cooperación entre empresas regionalmente localizadas. La estrategia adoptada en el proyecto Redes de Cooperación fue la estructuración de una sede para la coordinación general del proyecto en la Secretaría de Desarrollo y de Asuntos Internacionales, y de núcleos regionales de apoyo a iniciativas asociativas de crecimiento empresarial. La operacionalización de estos núcleos, que apuntaban a estimular y dar soporte gubernamental a las experiencias de cada región, está teniendo lugar en forma gradual. Para el bienio 1999-2000, está programada la implantación de ocho sedes regionales, seguidas de siete más en 2001 y otras siete en 2002, completando la cobertura de las 22 regiones que forman el estado.

Los núcleos regionales viabilizan la interiorización del proyecto, sirviendo de base para que representantes del proyecto, profesionales calificados e identificados con la región, actúen en beneficio de iniciativas de cooperación. Los representantes capacitados para actuar en las regiones, se dividen en coordinadores regionales, asesores y difusores de cooperación. El coordinador, además de gerenciar el núcleo, actúa junto a las comunidades regionales, identificando sus necesidades, dificultades y oportunidades, procurando, a partir de este análisis, una integración entre el Estado, la sociedad civil, e instituciones que propicien iniciativas conjuntas de crecimiento. Los asesores ejercen sus funciones directamente junto a las empresas, facilitando procesos de cooperación entre ellas en el campo de las relaciones empresariales. Los difusores actúan en la homogeneización y la estandarización de las técnicas de producción cuando se exige una integración productiva entre las empresas.

El punto de partida de todo el proceso son los esfuerzos de difusión de la idea de eficiencia

colectiva. Por exigencias relativas a la utilización de diferentes recursos de promoción, en el proyecto Redes de Cooperación se adoptó una política de divulgación estadal de la idea, acompañada por campañas específicas, a partir de los coordinadores de cada región. Esta forma de actuación permitió propagar ampliamente las propuestas del proyecto en todo el estado, a través de los medios de comunicación de masas, y al mismo tiempo, estimular y sostener los esfuerzos de los coordinadores regionales para la difusión de las experiencias exitosas de cooperación. En una instancia posterior, en *"workshops",* le corresponde al coordinador presentar y debatir los motivos para el éxito y el fracaso de las iniciativas existentes en el estado, estimulando la curiosidad de la sociedad y del medio empresarial, e identificando, en forma participativa, los puntos débiles y los puntos fuertes de la región para la adopción de estrategias similares.

En todo caso, para que esta política general de promoción regional de pequeñas y medianas iniciativas empresariales efectivamente proporcione reembolsos positivos para la región, la acción gubernamental tiene también que tomar en consideración los factores determinantes de los fracasos de experiencias pasadas. De acuerdo con Verónica Silva (1993), la experiencia latinoamericana muestra la existencia de una gran diversidad de factores que entorpecen las prácticas de cooperación, tales como la débil capacidad de negociación, el insuficiente control de calidad y de plazos, el difícil acceso a la información y el déficit de demanda en los mercados cercanos.

Estas trabas pueden ser superadas mediante una acción regionalizada del sector público, a través de políticas propias en las que, indudablemente, se hacen necesarios nuevos instrumentos de acción y nuevos mecanismos de gestión. Por ejemplo, en el caso específico del poder de negociación, sea vertical u horizontal, debe corresponder al Estado el papel de orientador y mediador de los conflictos. Hubert Schmitz (1998), investigando la cooperación interempresarial en la región del Vale dos Sinos, en Río Grande do Sul, demostró que la ausencia de un poder regulador estatal puede llevar al fracaso de muchas tentativas de integración entre empresas.

En los conflictos que se producen en el proceso de cooperación entre distintas empresas, es imposible estimar con absoluta precisión la importancia de la acción gubernamental y los resultados que se pueden alcanzar con o sin su intervención. Esto no disminuye la importancia del papel orientador del Estado en la mayoría de las prácticas de cooperación. El propio autor ratifica esta importancia, afirmando que: "Sin la mediación y la regulación pública (...) la cooperación privada es difícil de lograr" (Schmitz, 1998: 42).

Precisamente con la finalidad de superar esta dificultad, se incorporó en el proyecto Redes de Cooperación, como se hizo notar anteriormente, la función del asesor de cooperación. Trabajando en la región, directamente con las empresas, instituciones y asociaciones involucradas en iniciativas de cooperación, este administrador público actúa en el sentido de aglutinar los esfuerzos individuales, evitando la dispersión de objetivos, así como en el sentido de procurar minimizar los conflictos surgidos en la confluencia de necesidades, intereses y formas de actuar.

Estando gerenciado por el coordinador regional y recibiendo el soporte instrumental del núcleo central del proyecto, el asesor de cooperación facilita la formación de alianzas entre empresas y, de igual forma, de éstas con las universidades y con las entidades gubernamentales y de la sociedad civil. Yendo más allá, los asesores, junto con los coordinadores, cumplen con la misión de proponer diferentes composiciones de alianzas, tales como redes de colaboración tecnológica entre pequeñas y medianas empresas y universidades regionales para el desarrollo y empleo de nuevas tecnologías, consorcios de producción o exportación, centros de compra y venta y asociaciones de acceso al crédito.

En relación con la sustentación de esfuerzos conjuntos para el avance tecnológico, algunas experiencias demuestran la significativa participación de agencias gubernamentales en las actividades privadas de I&D. Políticas de promoción del desarrollo tecnológico mediante procesos de *learning by interacting,* son consideradas actualmente como habituales. Jane E. Fountain y Robert D. Atkinson

(1998), por ejemplo, poniendo en relieve cómo la interacción y las acciones de colaboración impulsan las innovaciones, defienden políticas públicas de estímulo al compromiso participativo en redes regionales de innovación.

Las redes regionales de innovación y otras formas de colaboración, que dependen de niveles tecnológicos de producción y de gestión parecidos entre las empresas, pueden no evolucionar debido a las desigualdades existentes entre ellas. El mecanismo creado en el proyecto Redes de Cooperación para intentar reducir la distancia técnica entre empresas regionales, consistió en la implementación de difusores. Aunque con objetivos similares a los de los asesores, es decir, facilitar iniciativas de cooperación, los difusores actúan en campos diferentes en las empresas, sorteando las dificultades localizadas en los aspectos de organización productiva.

Contratados en las universidades regionales, los difusores son académicos con especialización en asuntos técnicos y gerenciales de producción, los cuales son puestos a disposición de las empresas involucradas en iniciativas de cooperación, durante un período determinado de tiempo, por el sector público estadal. Gerenciados por el coordinador regional y orientados por la central del proyecto, de igual forma que los asesores, los difusores viabilizan la integración de empresas, estandarizando la calidad, reduciendo los plazos de entrega, armonizando la gestión empresarial, introduciendo nuevas tecnologías y dando un soporte a la innovación dentro de la iniciativa empresarial.

Superando los obstáculos inherentes al proceso de unión de esfuerzos, el Estado puede inclusive convertirse en uno de los agentes componentes de la cooperación interempresarial, actuando conjuntamente en la promoción de las empresas, y constituyéndose en un participante de las actividades cooperativas. La función de promoción es tan importante para el completo éxito de las experiencias de cooperación como lo son las actividades de estímulo al trabajo conjunto o de reducción de los obstáculos técnicos y la mediación en los conflictos. En los casos de experiencias de cooperación observadas hasta ahora en Río Grande do Sul, uno de los principales motivos para el involucramiento de las empresas es la promoción comercial.

En este sentido, uno de los mecanismos creados en el proyecto Redes de Cooperación fue la implantación de un centro de prospección y divulgación de oportunidades. Con objetivos semejantes a los del *"Observatorio Económico"* existente en la literatura italiana (Casarotto Filho & Pires, 1998), el centro realiza investigaciones, verificando las variaciones comerciales de precio, calidad y diseño ocurridas en los mercados escogidos, para orientar a las empresas involucradas en sus decisiones.

Las acciones de este centro en Río Grande do Sul no se limitan sólo a la observación de las alteraciones del mercado. Ellas también se orientan a dar soporte a las estrategias comerciales de las empresas en cooperación, identificando nuevos mercados, interconectando agentes comerciales, divulgando la calidad del producto y sirviendo como referencia para la información sobre productos y servicios de las empresas involucradas. El propósito del proyecto es implantar un centro de prospección y divulgación de oportunidades en cada núcleo regional, desarrollando estos servicios directamente a partir de la realidad de cada región.

La actividad comercial de pequeñas y medianas empresas en cooperación también puede ser promovida por el Estado a través del soporte institucional. Ejemplos como los Cigarros de Cuba, el Ron de Puerto Rico, el Café de Colombia, la región de Champagne en Francia, los Vinos de Porto en Portugal y los casos brasileños del Queijo de Minas y del Chocolate y de los Muebles de Gramado, comprueban que el establecimiento de una marca de lugar, basada en una imagen corporativa estandarizada, posibilita ganancias de competitividad en las esferas nacionales, regionales y locales.

El establecimiento de esta marca de lugar, referencia de la singularidad del producto y garantía del monopolio de origen, es la típica estrategia basada en la cooperación. Sin embargo, la percepción de la viabilidad de las campañas conjuntas y la propia constitución de un proyecto en estas condiciones, en la mayoría de los casos podrá acelerarse con la intervención de un agente estatal. La competencia de este agente se basa en funciones tales como la de difundir la idea, aglutinar y organizar

los intereses, definir y certificar los patrones mínimos de producción, y principalmente, institucionalizar y promover, en conjunto con los productores, campañas de divulgación de la marca del lugar.

De esta forma, se emprende una política de colaboración recíproca entre el Estado y el sector privado, con ganancias en competitividad para ambos. El punto clave de esta estrategia está precisamente en la sinergia de las dos partes. "El desarrollo de una imagen corporativa y la promoción apoyada en ella no es una tarea que compete exclusivamente a un gobierno regional. Este es uno de los campos en los cuales la articulación entre el sector público y el sector privado tiene que dar sus mejores frutos" (Boisier, 1992: 184).

La tarea de viabilizar la creación conjunta de marcas y sellos regionales, por lo elevado de sus costos y por la necesidad de una interacción consolidada entre el Estado y los agentes de la región, exige una actuación selectiva y cautelosa por parte del sector público. En su forma de actuación, el Estado debe evitar que la construcción de una imagen positiva de la región tenga un efecto contrario, caracterizando el producto o la región por sus aspectos negativos. Por esta razón, la estrategia del proyecto Redes de Cooperación es desarrollar acciones para la generación de marcas regionales de manera gradual, apoyando el establecimiento de las marcas en la medida en que los procesos de cooperación se solidifiquen y que los sectores y productos regionales adquieren la potencialidad de sustentar su marca común independientemente del sector público.

Otros obstáculos relacionados con el proceso de cooperación y con el propio crecimiento de pequeñas y medianas empresas, así como con la dificultad de acceso a las informaciones y la reducida demanda en los mercados locales y regionales, representan una parte importante de las preocupaciones públicas concernientes al desarrollo económico. La superación de estas dificultades, por su parte, requiere de instrumentos más complejos que la creación de núcleos regionales y de la acción de los difusores. La estrategia empleada por el proyecto Redes de Cooperación para superar los obstáculos en este nivel, se basa en la utilización de redes electrónicas y en el aprovechamiento del potencial de consumo de los órganos de gobierno, como se expondrá a continuación.

c. Utilizando redes electrónicas para la cooperación

Con igual intensidad que las cuestiones planteadas con anterioridad, el difícil acceso a las informaciones y la necesidad de mantener permanentemente la posibilidad de compartir ideas, se presentan como otros tantos obstáculos significativos en lo que respecta al éxito de las experiencias de cooperación. Principalmente en el ámbito regional, donde la cooperación entre empresas ocurre aun cuando no exista una proximidad territorial, la calidad y la agilidad del flujo de datos constituyen un punto crucial.

Por esta razón, la preocupación en torno a la creación de espacios de interacción social entre los agentes involucrados, sea para el intercambio de experiencias o para la recopilación de informaciones, debe ser una constante en el conjunto de las acciones públicas (Silva, 1993). La creación de espacios de comunicación en la esfera regional, donde los distanciamientos espacial y temporal son mayores, depende en gran medida de la utilización de nuevos medios técnicos de aproximación. Estos nuevos medios técnicos " (...) tornan posibles nuevas formas de interacción social, modifican o subvierten viejas formas de interacción, crean nuevos focos y nuevas situaciones para la acción y la interacción, y con eso sirven para reestructurar relaciones sociales existentes, así como las instituciones y organizaciones de las cuales ellas forman parte" (Thompson, 1995: 296). La aproximación y la articulación de agentes para el éxito de las prácticas regionales de cooperación, estarán condicionadas también por los mecanismos de comunicación y de interacción adoptados.[5]

En la actualidad, los sistemas de información y las redes de comunicación electrónica permiten compartir, casi instantáneamente, distintas instancias de los procesos organizacionales. Instrumentos como la red mundial de computadoras, Internet, y redes y sistemas empresarios conectables a ella,

basadas en los conceptos de *Intranet, Extranet* y *Groupware*, posibilitan ahora una mayor extensión de prácticas y experiencias conjuntas (Maloff, 1995; Hills, 1996). Peter Kollock (1999), por ejemplo, destaca la utilización de Internet en las prácticas de cooperación, tanto para disponer de mayores facilidades en la producción de bienes públicos, como es el caso del sistema operacional *Linux* para computadoras, como para la organización de acciones cooperativas de desarrollo comunitario, como ocurre en la ilustración del día benéfico llamado *NetDay*[6].

Internet es, por consiguiente, uno de los mejores medios para la difusión y el intercambio de informaciones, pues pone a disposición una estructura de comunicación horizontal que permite la interacción de un gran grupo de interlocutores con un costo relativamente bajo. Internet se presenta como una amplia vía de apertura de la administración pública para una interacción ágil con la sociedad civil, principalmente con las comunidades más distantes de las capitales administrativas. Este es un campo para el establecimiento de relaciones democráticas, en el que algunos estudios intentan profundizar (Kamarck & Nye, 1999), pero que hasta el momento actual todavía se encuentra poco explorado en una dimensión práctica.

Las redes electrónicas abren nuevas perspectivas de soporte y de promoción pública a diversas políticas de desarrollo. En el caso específico de la cooperación interempresarial, la implementación de una estructura que agilice la comunicación es un instrumento de bastante utilidad para viabilizar la interacción de las empresas, ya sea dentro de la cadena productiva de un sector, o en la integración de empresas de sectores diferentes, así como con las demás instituciones involucradas. Con la intención de fomentar la utilización de este mecanismo moderno, el proyecto Redes de Cooperación, por medio de políticas específicas, pretende difundir el acceso de pequeñas y medianas empresas a Internet, facilitando la comunicación entre ellas y haciendo posible un aumento del desarrollo de estrategias cooperativas y solidarias.

Para un completo logro de los objetivos propuestos en este sentido, las políticas están siendo implementadas en dos etapas. En un primer momento, que se extiende durante el año 1999, las actividades están centradas en la estructuración del sistema de informaciones del proyecto y la operacionalización de experiencias piloto. En una segunda etapa, a partir del año 2000, se dará inicio a actividades que procuran difundir el uso del computador, de Internet y del sistema puesto a disposición del mayor número de usuarios posible.

Inserta en el sistema de informaciones, se encuentra la disponibilidad de un espacio para el intercambio de informaciones en Internet, orientado hacia las necesidades de las pequeñas y medianas empresas de Río Grande do Sul. Uno de los instrumentos utilizados con este fin son las listas de discusión. Estas permiten que un número ilimitado de empresas, que dispongan de una dirección de *e-mail*, se comuniquen sobre asuntos de interés común, organizadas por un *software* que envía automáticamente los mensajes y mantiene las informaciones archivadas para proceder a su lectura en cualquier momento. Los principales generadores de la información disponible en las listas son las propias empresas, con la posibilidad de recibir aportes informativos de entidades gubernamentales y no gubernamentales y de los demás interesados. Las listas poseen temas específicos, que pueden ser determinados por las empresas participantes de acuerdo con sus necesidades, proporcionando un instrumento flexible y autogerenciable, y disminuyendo los costos de coordinación por parte del gobierno.

El sistema estructurado permite también la intensificación de las relaciones entre el gobierno del estado y las pequeñas y medianas empresas. La facilidad de acceso por Internet permite la democratización de las informaciones de programas, medidas, incentivos y demás acciones gubernamentales de interés para estas empresas. Además de difundir de manera ágil informaciones importantes, que en el pasado sólo se obtenían a través de agentes en permanente contacto con el gobierno, la integración vía Internet abre espacios para nuevos tipos de servicios, tales como la utilización del *e-mail* para el contacto con funcionarios públicos, para solventar dudas y para el envío

y la recepción de formularios y documentos que permiten agilizar procedimientos.

De igual manera, la intercomunicación por redes electrónicas es de utilidad para el intercambio de informaciones en el propio sector público. En el caso del proyecto Redes de Cooperación, por ejemplo, el soporte técnico a los núcleos regionales se verá facilitado por una conexión permanente con el núcleo central, a través de computadoras ligadas a Internet. El mismo mecanismo posibilita la ampliación de la cobertura de los esfuerzos de promoción comercial de los núcleos regionales, con la posibilidad de una divulgación de los productos de cada región en todo el mundo, con costos relativamente bajos.

Como resultado de los beneficios de la divulgación poco onerosa y territorialmente bastante amplia, el proyecto prioriza la utilización de Internet en la promoción comercial de pequeñas y medianas empresas, por medio del sistema estructurado. Algunos autores sostienen que las empresas en cooperación deben "(...) mantener una página en Internet con informaciones (constantemente actualizadas) sobre el ámbito de acción de las empresas, sus potencialidades, intereses, además de los servicios prestados" (Casarotto Filho & Pires, 1998: 54).

La propuesta del proyecto Redes de Cooperación consiste en ampliar esta idea, no sólo incentivando la elaboración de páginas en Internet por parte de las empresas, de las instituciones y de las iniciativas de trabajo conjunto, sino principalmente congregando el mayor número posible de páginas en una gran red de cooperación virtual, a partir de la página principal del proyecto. Sirviendo como puerta de entrada para todos los servicios del sistema de informaciones y conteniendo "*links*" de conexión para las páginas particulares, la página del proyecto expande la potencialidad de este instrumento. En primer lugar, acerca virtualmente la localización de las iniciativas empresariales en torno a un punto central. Así como en un centro comercial, la página disminuye la distancia entre las empresas e instituciones, posibilitando la elaboración de campañas publicitarias conjuntas y ampliando el acceso a las páginas particulares. La estructuración del sistema y la página facilita la promoción comercial en conjunto, organizando paquetes de negocios y centrales de transacciones, atrayendo interesados, orientándolos a las direcciones electrónicas de interés común, y abriendo posibilidades de negocios electrónicos, tales como venta directa al consumidor a través de Internet.

Sin embargo, a pesar de todos estos beneficios, las mayores dificultades en el uso de Internet para la comunicación entre pequeñas y medianas empresas, instituciones y sector público, en la actualidad, es el reducido número de estas organizaciones que se encuentran conectadas a la red y la baja capacitación técnica para su utilización. Por consiguiente, como base fundamental de una estrategia de utilización de los recursos de Internet, está la de hacer disponible el acceso para el mayor número posible de empresas, capacitándolas para el total aprovechamiento de sus recursos. En el proyecto Redes de Cooperación se proponen dos acciones paralelas a efectos de alcanzar este objetivo: por una parte, facilitar el acceso particular de empresas e instituciones, y por otra parte, permitir el acceso comunitario.

Para difundir el acceso particular, en la segunda etapa, a partir del año 2000, se emprenderán acciones que faciliten la adquisición de computadoras y el acceso a Internet. Entre las acciones para facilitar el acceso individual se incluyen la viabilización de líneas de crédito para que las pequeñas iniciativas empresariales tengan la posibilidad de adquirir un computador personal y sus accesorios, la negociación de una compra colectiva de computadoras en condiciones más atractivas, y la concertación de convenios con proveedores de servicios de Internet para hacer disponible el acceso a la red y al mantenimiento de páginas con costos reducidos. Para permitir el acceso comunitario, se propone la estructuración de núcleos regionales, de modo que puedan atender las demandas de las empresas imposibilitadas de utilizar en forma aislada los recursos disponibles. Se prevé, asimismo, un financiamiento especial para que las prefecturas, asociaciones comerciales e industriales, así como las demás instituciones asociativas, tengan la posibilidad de adquirir computadores y accesorios, haciéndolos accesibles a la comunidad y a sus asociados. Complementando estas acciones, se han

planificado cursos de capacitación para el uso de Internet, tanto para los coordinadores de los núcleos regionales como para los empresarios y demás participantes en la red.

d. Actuando del lado de la demanda

Otros serios obstáculos para la evolución de las iniciativas de cooperación y del propio crecimiento de pequeñas y medianas empresas, tienen que ver con la insuficiencia de la demanda, de la exigencia de calidad y de plazos de entrega estandarizados. De manera similar a lo que ocurre con los obstáculos destacados anteriormente, es posible controlar estas trabas por medio de la acción gubernamental. Actuando puntualmente a través de modelos orientados no por la oferta, sino por la demanda, el estado de Ceará, en el nordeste brasileño, mostró caminos alternativos de nuevas políticas públicas, aplicables inclusive en comunidades poco propensas a cooperar. El programa de compras gubernamentales del gobierno cearense (Tendler & Amorim, 1996), que direccionó los recursos presupuestarios destinados a la adquisición de bienes y servicios necesarios al sector público, para la producción de pequeñas empresas localizadas en el interior del estado, consiguió superar las deficiencias de demanda y de gestión conjunta de producción, con medidas plenamente viables.

Por una parte, abrió la posibilidad de que pequeños productores, aliados de los procesos normales de licitaciones, trabajando en conjunto, produjesen para el gobierno. Con un mecanismo así, junto con el adelanto del 50% del pago en la encomienda, esta política fue determinante para atenuar las dificultades provenientes de la necesidad de mantener, en el corto y mediano plazos, un mercado consumidor para la producción conjunta. Por otra parte, el gobierno condicionó sus compras a la exigencia de calidad, plazo de entrega y garantías normales para la competencia en el mercado. La adopción de esta medida condicionante evitó que el programa creado pecase por atribuir privilegios paternalistas.

Junto con otros instrumentos de apoyo, tales como la capacitación técnica de los productores involucrados, las acciones emprendidas posibilitaron la generación de procesos auto-sostenidos de crecimiento. Por sus configuraciones, el programa de compras gubernamentales de Ceará, actuando de manera cooperativa con las sociedades locales, se constituyó en un interesante ejemplo de intervención diferenciada del Estado en la promoción de las pequeñas y medianas empresas, a través de servicios públicos orientados del lado de la demanda, y a partir de prácticas de colaboración y de búsqueda de soluciones cooperativas.

Las políticas públicas orientadas por la demanda y los procesos de cooperación interempresarial son absolutamente compatibles, tal como lo afirman Judith Tendler y Monica Amorim: "Organizando sus servicios para pequeñas empresas en torno a un contrato de suministro de bienes y servicios, las políticas orientadas por la demanda necesariamente tienden a trabajar con grupos de pequeñas empresas más que con empresas individuales. Esto contribuye con el desarrollo de aspectos externos de promoción del crecimiento entre las propias empresas - la posibilidad de compartir pedidos, la especialización entre empresas, la compra conjunta de insumos y la acción conjunta para la solución de problemas" (Tendler & Amorim, 1996: 421).

El proyecto Redes de Cooperación utiliza una estrategia semejante para promover la cooperación entre iniciativas microempresariales. Adaptando algunos de los instrumentos de la experiencia de Ceará, perfeccionando otros y creando nuevos, se procura incentivar y viabilizar el crecimiento de regiones y municipios empobrecidos del interior de Río Grande do Sul, fomentando iniciativas de trabajo conjunto a partir del poder de compra del Estado.

Las iniciativas microempresariales, caracterizadas por adoptar un proceso productivo en un molde familiar, con un número mínimo de empleados, se constituyen en una de las principales formas de generación de renta en países en desarrollo. Cubriendo innumerables sectores económicos, espacialmente dispersos y relativamente poco duraderas, estas microiniciativas invariablemente presentan un reducido poder de agregación. Las acciones de asistencia gubernamental para su fomento,

pecan por la insuficiencia de la aplicación de instrumentos aislados, o por la elaboración de paquetes generalizados inconsistentes con las dificultades particulares de cada caso, ya sea en el aspecto crediticio, ya sea en la gestión empresarial o en la capacitación técnica. En este último aspecto, por ejemplo, los programas gubernamentales o de instituciones vinculadas al Gobierno, "Generalmente tienden a estar distanciados de su público destinatario. (...) Las tecnologías se desarrollan en el vacío, sin el necesario compromiso de los microempresarios que supuestamente las utilizarían" (Carr, 1989: 167).

Por consiguiente, las acciones emprendidas para fomentar la cooperación entre iniciativas microempresariales de las comunidades menos desarrolladas, no pueden incluir sólo instrumentos aislados. De igual forma, los paquetes de políticas estandarizados para todos los casos se muestran poco eficientes cuando se pretende promover el crecimiento de estas iniciativas empresariales. Sobre la base de estas premisas, en el proyecto Redes de Cooperación se procuró alistar un conjunto de acciones personalizadas, con el auxilio de los núcleos regionales, que viabilizasen la promoción de las iniciativas microempresariales existentes, ayudándolas a superar los obstáculos iniciales a partir de sus propias cualidades.

El primer obstáculo que enfrenta el proceso se localiza en la dificultad para encontrar un mercado consumidor para sus productos, y para mantenerlo cautivo en función de la calidad de los bienes ofrecidos, del precio adecuado, de la escala de producción y de plazos de entrega compatibles. Se identificó, en el potencial de consumo de los organismos estatales, una posibilidad para fomentar, en principio, la producción de estas iniciativas microempresariales. En este sentido, para hacer efectivo el instrumento propuesto, se procuró flexibilizar y regionalizar el proceso burocrático de compras del gobierno. Dependiendo de las características de los sectores productivos de la región seleccionada, se trabajó con diferentes productos. Con una orientación inicial hacia las regiones productoras de calzado y de textiles, se percibió la oportunidad de promover la demanda para las iniciativas microempresariales con la compra de uniformes y zapatos para policías y bomberos.

Se pudo apreciar, desde los primeros intentos, que actuando del lado de la demanda, es verdaderamente posible estimular el crecimiento de las microiniciativas. Sin embargo, este instrumento por sí solo no garantiza la sustentabilidad de las iniciativas, dado que determinadas debilidades, tales como el acceso al crédito, el desarrollo técnico y la escala productiva, fundamentales en mercados competitivos, se ven escasamente modificadas en la práctica. Paralelamente a la actuación sobre la demanda, la solución encontrada para generar un crecimiento sostenido de las iniciativas microempresariales, evitando que permaneciesen dependientes de las compras gubernamentales, fue la promoción de prácticas de superación conjunta de los obstáculos comunes. Con una orientación personalizada del soporte público, se están llevando a cabo las acciones específicas adecuadas para cada caso.

Así, en los casos en los que la principal necesidad es el acceso a líneas de financiamiento, por ejemplo, se procura desarrollar cooperativas y consorcios de garantía al crédito. En los casos en que la reducida escala de producción impide la atención de pedidos grandes y permanentes, la unión de empresas para la compra de materia prima y la venta agregada se torna más que nunca imprescindible. Finalmente, cuando la dificultad básica se ubica en la capacidad técnica en relación con la calidad y el precio de los productos, se procura modificarla con auxilio técnico de los difusores, corrigiendo los problemas directamente junto con el productor y encauzando una evolución tecnológica compartida entre las iniciativas microempresariales participantes.

Evidentemente, las acciones y las políticas públicas consideradas anteriormente no agotan los espacios de actuación del sector público para el desarrollo regional, a partir de estrategias de cooperación interempresarial. Por el contrario, ellas expanden aún más las posibilidades y las oportunidades del Estado para la promoción del desarrollo socioeconómico y la ampliación de su relación con los miembros componentes de la sociedad civil. Compete, por lo tanto, a los gobiernos

regionales promover el debate y la profundización de las propuestas en este sentido, considerando las ventajas y los riesgos inherentes al proceso, para implementar las transformaciones necesarias.

4. Consideraciones finales

Indudablemente, las recientes transformaciones productivas ocurridas en el contexto internacional representaron enormes dificultades para las estrategias tradicionales de desarrollo regional. Los responsables de la formulación de las políticas públicas, acostumbrados a menudo a trabajar en condiciones de mercados cerrados, con poca movilidad de factores y una mayor lentitud en cuanto a la evolución tecnológica y económica, confrontan hoy en día desafíos totalmente diferentes de los que habían confrontado en el pasado.

Estos nuevos desafíos impuestos a las estrategias de políticas públicas para el desarrollo regional, estimulan cada vez más la investigación y la elaboración de propuestas alternativas para la acción estatal. Aun cuando se conocían experiencias históricas de formación de alianzas y estrategias colectivas autónomas entre empresas de pequeño tamaño, se concibió al Estado como un agente fundamental para el éxito y la replica de los procesos en mayor escala, principalmente en las regiones en desarrollo. En función de lo antedicho, se procuró presentar diversas alternativas de acción estatal posibles para la consolidación de estrategias de cooperación dentro del espacio regional.

El trabajo se centró en los diferentes mecanismos de acción estatal para el fomento de prácticas cooperativas entre pequeñas y medianas empresas, adoptados en la experiencia del proyecto Redes de Cooperación del gobierno del estado de Río Grande do Sul. Se consideraron, entre otros, instrumentos de difusión de las prácticas de cooperación y para la superación de los obstáculos que dificultan el éxito de estas prácticas. La división de tareas para la promoción comercial y la utilización de núcleos regionales de apoyo, con la acción de mediadores de conflictos y de técnicos para la extensión ante las empresas, son mecanismos de fácil réplica, que representan una importante contribución para el éxito de las estrategias de cooperación.

Con igual propósito, se mostró la posibilidad de utilizar instrumentos modernos, tales como Internet, para la promoción de prácticas cooperativas. La implementación de una red electrónica, además de facilitar el contacto y el intercambio de informaciones entre empresas, instituciones y el sector público, territorialmente distantes, mostró su utilidad como un poderoso instrumento de promoción comercial para los participantes. Finalmente, se presentaron alternativas de acción del sector público para viabilizar el crecimiento de las iniciativas microempresariales en regiones empobrecidas, a partir del trabajo conjunto y la unión de los esfuerzos.

A pesar de la relevancia de medidas como las presentadas, es preciso enfatizar que ellas no representan la totalidad del rol de las políticas gubernamentales orientadas a promover un desarrollo sostenido. Sólo con una base social cohesionada y preparada para el futuro, signada por lazos similares a los que unen a una comunidad en procura de objetivos comunes, será posible conformar regiones preparadas para encontrar soluciones a sus problemas y estrategias de crecimiento. Por tal motivo, este trabajo abordó con bastante énfasis la cuestión de las relaciones sociales y sus condicionantes en el crecimiento de las regiones.

Se entiende el desarrollo como fruto de procesos sociales endógenamente construidos. “Todo en el mundo social surge, se integra, adquiere y mantiene estabilidad, se desintegra y desaparece, por la interacción de ‘fuerzas sociales’, pasibles de ser estudiadas y comprendidas” (Torres, 1985: 28). Por consiguiente, la inclusión de conceptos relativos al papel del capital social en la determinación de mecanismos sociales de sustentación del desarrollo económico, representa una nueva perspectiva de estudio y de aplicaciones prácticas de las políticas públicas.

La comprensión de que la estructura social de una región influye directamente en su crecimiento, incentiva la búsqueda de instrumentos para la construcción de un proceso de desarrollo conjunto entre el Estado y la sociedad civil. A pesar de que procesos con estas características constituyen una tarea

difícil y poco asumida por la administración pública, nuevas experiencias en todo el mundo como las mencionadas en este trabajo, así como el proyecto Redes de Cooperación, demuestran la perfecta viabilidad de las propuestas con este propósito.

Sin embargo, la diversa gama de estudios y análisis que comprueban la eficiencia y los beneficios de las políticas públicas de esta naturaleza en sus aspectos generales, no las exime de apreciaciones críticas y de nuevas contribuciones. Es el caso de algunos autores que, por ejemplo, destacan los distintos obstáculos que se refieren al contenido de las interacciones entre el Estado y la sociedad civil. Una de las trabas más destacadas está constituida por la escasa solidez estructural de las relaciones de solidaridad en nuestras sociedades.

José Luján y Luis Moreno (1996), por ejemplo, presentan un escenario en el que los diagnósticos genéticos pueden acabar con el sistema de previsión social, uno de los sistemas más sólidos de solidaridad social. De acuerdo con sus conclusiones, bastaría la identificación de las diferencias genéticas de cada individuo, de sus probabilidades frente a males específicos, de su longevidad y de sus características psicológicas, para que individuos menos predispuestos a la utilización de los planes no aceptaran más los costos tradicionales de los sistemas de previsión. "Si algo así llegase a ocurrir, el actual sistema de solidaridad social podría perder gran parte de sus fundamentos" (Luján & Moreno, 1996: 499).

Esta fragilidad de la solidaridad humana no constituye la única traba de las políticas de apoyo a la participación y a la cooperación. Inclusive, uno de sus grandes defensores, Robert Putnam (1995), evidencia el creciente retraso de las prácticas participativas, del compromiso cívico y del trabajo cooperativo en la sociedad civil. Suministrando una serie de ejemplos, el autor expone la tendencia bastante acentuada del crecimiento del individualismo y de la declinación del capital social, en este fin de siglo, especialmente en los Estados Unidos. A pesar de que el autor se haya centrado en el caso estadounidense, considera que *"(...) el marco desarrollado en este caso puede, en cierta medida, caracterizar a muchas sociedades contemporáneas"* (Putnam, 1995: 67).

Alejandro Portes y Patricia Landolt (1996) presentan críticas al uso deliberado de la idea de capital social en las políticas de desarrollo. Según estos autores, la visión restringida a los aspectos positivos del capital social generó una serie de tautologías y de estereotipos que encubrieron algunos de sus aspectos negativos. Por lo tanto, es preciso evitar extender demasiado la capacidad del concepto para no banalizarlo, utilizándolo en políticas públicas muchas veces dañinas para la propia sociedad.

En la opinión de los autores mencionados, individuos y comunidades pueden beneficiarse ampliamente con la confianza mutua y la participación social. Estos beneficios, sin embargo, a menudo van a variar de acuerdo con el tipo de relación interpersonal impuesta y con la forma de organización y de sustentación comunitaria. Estos mismos factores, por otra parte, podrán acarrear la ampliación de las diferencias socioeconómicas y culturales existentes entre comunidades, produciendo divisiones y estimulando conflictos (Portes & Landolt, 1996).

Algunos de estos obstáculos fueron percibidos en la implantación de las acciones del proyecto Redes de Cooperación. Por ejemplo, la dificultad para acercar a los participantes, compartir informaciones y emprender estrategias conjuntas, en la mayor parte de los casos sólo podrá ser superada a partir de cambios socioculturales en el largo plazo. Igualmente, la reformulación de las concepciones de la gestión pública no es posible de concretarse entre uno y otro gobierno. Evidentemente, la superación de estos obstáculos y la implementación y la continuidad de políticas no tradicionales, dependerán de la insistencia de los responsables de la elaboración de las políticas y de los investigadores, en un proceso de largo plazo.

Más allá de la existencia de todas estas dificultades, las políticas públicas para el desarrollo regional endógeno a partir de procesos de cooperación, constituyen posibilidades viables de acción gubernamental. El proyecto Redes de Cooperación viene siendo conducido con el propósito fundamental de construir procesos de desarrollo duraderos y socialmente conformados, en los cuales

las acciones públicas no determinan su camino, sino que, basadas en diferentes premisas, suministran el soporte necesario para que las regiones enfrenten sus desafíos con los mejores instrumentos posibles.

Por lo tanto, la formulación de políticas públicas que ayuden a la sociedad a convertirse en un factor central de su prosperidad es, sin duda, uno de los más importantes desafíos del sector público en los actuales momentos. Gobiernos, centros de investigación y organismos internacionales de fomento del desarrollo, pueden constituirse en los principales agentes transformadores para una nueva visión de la administración para el desarrollo, ya sea repensando la forma de acción, investigando políticas alternativas o financiando iniciativas innovadoras. Este complejo campo de transformaciones seguramente traerá consigo nuevas perspectivas para la administración pública, menos orientada a sus organismos internos y más enfocada hacia la sociedad que representa.

Notas

[1] Un mejor análisis de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad, del surgimiento de nuevos roles para cada esfera y del actual significado de esta cuestión, puede encontrarse en Cunill (1996).

[2] Otras experiencias de "*clusters*" industriales y de sus ganancias, tanto en países desarrollados como en desarrollo, además del papel desempeñado por los gobiernos, pueden encontrarse en Pietrobelli & Rabelotti (1991); Humphrey & Schmitz (1996); y Casarotto Filho & Pires (1998),

[3] En 1995, como resultado de la conferencia "Local development and structural change: a new perspective on adjustment and reform", la OECD ya defendía el esfuerzo institucional basado en la construcción de confianza, cooperación, creación de una coalición política y colaboración inter-regional (OECD, 1995)

[4] En octubre de 1998, la Confederación Nacional de la Industria del Brasil presentó una propuesta de industrialización local calcada de los conceptos de agrupamiento avanzado de empresas y de eficiencia colectiva (CNI, 1998).

[5] Este trabajo no se propone profundizar en el impacto de los medios de comunicación modernos en las relaciones y en las interacciones sociales. Para mayores detalles sobre el tema en las últimas tres décadas, ver entre otros, Argyle (1976); Meyrowitz (1985) y Castells (1996).

[6] En este día, denominado *NetDay*, mediante el esfuerzo regional patrocinado por Internet, 2.500 escuelas del estado de California se conectaron a la red mundial por el trabajo de aproximadamente 20.000 voluntarios de la comunidad, sin remuneración, motivados solamente por la importancia de la estructura para la región (Kollock, 1999).

Bibliografía

AMARAL FILHO, Jair (1996) Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. In: Planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, n° 14.

ARGYLE, Michael (1976) A interação social. Rio de Janeiro, Zahar.

BANDEIRA, Pedro S. (1999) Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Brasília, IPEA, Texto para discussão nº 630.

BOISIER, Sergio E. (1992) El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Cuzco, CBC.

_____ (1997) Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial. Santiago de Chile, ILPES (mimeo).

BROWN, L. David & ASHMAN, Darcy (1996) Participation, social capital, and intersectoral problem solving: African and Asian cases. In: Word Development. Vol. 24, nº 9.

BUYS DE BARROS, A. B. (1955) Instituições de economia política. Rio de Janeiro, José Konfino Editora.

CARR, Marilyn (1989) Institutional aspects of microenterprise promotion. In: LEVITSKY, Jacob. Microenterprises in developing countries. London, Intermediate Technology Publications.

CASAROTTO FILHO, Nelson & PIRES, Luis H. (1998) Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista de competitividade global com base na experiência italiana. São Paulo, Atlas.

CASTELLS, Manuel (1996) La era de la información, economía, sociedad y cultura: la sociedad red. Madrid, Alianza Editorial.

CASTILLO, Jaime (1992) Lo local y lo internacional. La importancia de las redes de colaboración. In: El desarrollo local: una nueva política regional para vivir mejor? Valencia, UIMP.

COLEMAN, James S. (1990) Foundations of social theory. Cambridge, Harvard University Press.

COLLETIS, Gabriel & WINTERHALTER, Felix (1993) O exemplo alemão. In: Ensaios FEE. Porto Alegre, FEE, nº 1.

Confederação Nacional da Indústria (1998) Agrupamento (clusters) de pequenas e médias empresas: uma estratégia de industrialização local. Brasília, CNI/COMPI.

CUNILL, Nuria (1996) A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. In: Revista do Serviço Público. Vol. 120, nº 1, jan./abr.

EVANS, Peter (1996) Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. In: Word Development. Vol. 24, nº 6.

FOUNTAIN, Jane E. &. ATKINSON, Robert D. (1998) Innovation, social capital, and the new economy. Washington, Progressive Policy Institute.

FUKUYAMA, Francis (1995) Trust: the social virtues and the creation of prosperity. New York, The Free Press

GAROFOLI, Gioacchino (1993) O exemplo italiano. In: Ensaios FEE. Porto Alegre, FEE, nº 1.

GITTELL, Ross & THOMPSON, J. Phillip (1999) Inner-city business development and entrepreneurship: new frontiers for policy and research. In: FERGUSON, Ronald F. & DICKENS, William T. Urban problems and community development. Washington, D.C. Brookings Institution Press.

GODARD, O. et al. (1987) Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. In: Estudios Territoriales. Madrid, nº 24.

GOODMAN, Edward F. et al. (1989) Small firms and industrial districts in Italy. New York, Routledge.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1999) Compromisso com o desenvolvimento econômico. Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

HADENIUS, Axel & UGGLA, Frederik (1996) Making civil society work, promoting democratic development: what can states and donors do? In: Word Development. Vol. 24, nº 10.

HILLS, Melanie (1997) Intranet as Groupware. United States, Wiley Computer Publishing.

HUMPHREY, John & SCHMITZ, Hubert (1996) The Triple C approach to local industrial policy. In: Word Development. Vol. 24, nº 12.

KAMARCK, Elaine C. & NYE, Joseph S. (1999) Democracy.com: governance in a networked world. Cambridge, Hollis Publishing Company.

KOLLOCK, Peter (1999) The economies of online cooperation: gifts and public goods in cyberspace. In**:** SMITH, Marc & KOLLOCK, Peter. Communities in cyberspace. London, Routledge.

LEWIS, Jordan (1992) Alianças estratégicas: estruturando e administrando parcerias para o aumento da lucratividade. São Paulo, Pioneira.

LUJÁN, José L. & MORENO, Luis (1996) Biological lottery and social solidarity. The impacts of genetic diagnosis. In: Futures. Vol. 28, nº 5.

MACIEL, Maria L. (1996) O milagre italiano: caos, crise e criatividade. Rio de Janeiro, Relume Dumará / Paralelo 15 Editores.

MALOFF, J. (1995) Internet as a Strategic Business Tool. Rio de Janeiro, Mantel.

MARSHALL, Stephanie P. (1998) Criando comunidades vigorosas centradas no aprendizado para o século XXI. In: HESSELBEIN, F. et al. A organização do futuro. Como preparar hoje as empresas de amanhã. São Paulo, Futura.

MEDINA, Javier (1996) Los aspectos psicosociales y culturales de la competitividad y la gestión del desarrollo regional. In: MEDINA, Javier & BARRIOS, Edgar. Globalización y gestión del desarrollo regional: perspectivas latinoamericanas. Santiago de Cali, Editorial Universidad del Valle.

MEYER-STAMER, Jörg (1999) What can we learn from the ceramics and textiles/clothing clusters of Santa Catarina, Brazil. In: Building a modern and effective business development services industry in Latin America and the Caribbean. Rio de Janeiro, Inter-American Development Bank.

MEYROWITZ, Joshua (1985) No sense of place: the impact of electronic media on social behavior. New York, Oxford University Press.

MOLINAS, José R. (1998) The impact of inequality, gender external assistance and social capital on local-level cooperation. In: Word Development. Vol. 26, nº 3.

NICHOLLS, William H. (1969) Southern tradition and regional economic progress. In: FRIEDMANN, John & ALONSO, William. Regional development and planning: a reader. Cambridge, M.I.T. Press.

OECD (1995) Local economies and globalization. Paris, OECD.

OSTROM, E. (1996) Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. In: Word Development. Vol. 24, nº 6.

PECQUEUR, Bernard (1993) O exemplo francês. In: Ensaios FEE. Porto Alegre, FEE, nº 1.

PEROTTI, Omar (1999) Asociaciones público-privadas en el desarrollo local: el caso de Rafaela. In: Building a modern and effective business development services industry in Latin America and the Caribbean. Rio de Janeiro, Inter-American Development Bank.

PIETROBELLI, C. & RABELOTTI, R. (1991) Relaciones extramercado entre firmas y sus efectos en el desarrollo industrial de los países de menor desarrollo. In: Revista Eure. Vol. 18, nº 24, abr.

PORTES, Alejandro & LANDOLT, Patricia (1996) The downside of social capital. In: The American Prospect. nº 26, Mai./Jun.

PUTNAM, Robert D. (1995) Bowling alone: America's declining social capital. In: Journal of Democracy nº 6:1, Jan.

_____ (1996) Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

QUINTAR, Aída & GATTO, Francisco (1992) Distritos industriales italianos: experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Buenos Aires, CEPAL, Documento de Trabajo PRIDRE, nº 29.

QUINTAR, Aída, et al. (1993) Rafaela: un cuasi-distrito italiano "a la Argentina". Buenos Aires, CEPAL, Documento de Trabajo CFI-CEPAL, nº 35.

SAMPSON, Robert J. (1999) What "community" supplies. In: FERGUSON, Ronald F. & DICKENS, William T. Urban problems and community development. Washington, D.C. Brookings Institution Press.

SAXENIAN, Annalee (1994) Regional advantage: culture and competition in Silicon Valley and route 128. Cambridge, Harvard University Press.

SCHMITZ, Hubert (1998) Responding to global competitive pressure: local co-operation and upgrading in the Sinos Valley, Brazil. Brihgton, IDS Working paper nº 82.

SILVA, Verónica (1993) Cooperación interempresarial: desafío a las políticas regionales. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Ensayos 93/18.

STÖHR, Walter B. & TAYLOR, D. R. Fraser (1981) Development from above or below. The dialectics of regional planning in developing countries. Chichester, John Wiley and Sons.

STORPER, Michael (1997) The regional world: territorial development in a global economy. New York, The Guilford Press.

TENDLER, Judith & AMORIM, Monica A. (1996) Small firms and their helpers: lessons on demand. In: Word Development. Vol. 24, nº 3.

TENDLER, Judith (1998) Bom governo nos trópicos - uma visão crítica. Rio de Janeiro, Revan.

THOMPSON, John B. (1995) Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis, Vozes.

TORRES, Zélia (1985) A ação social dos grupos. Petrópolis, Vozes.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1988) Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Madrid, Ed. Pirámide.

VERSCHOORE, J. Renato (1999) Cooperação e participação: novas formas de gestão de políticas públicas para o desenvolvimento regional. Toluca, V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.

Política social, imaginación y coraje: reflexiones sobre la moneda social *

Heloisa H. Primavera

1. Quiénes son responsables de qué: hechos e interpretaciones

Según indican informes de distintos organismos nacionales e internacionales, llevamos ya dos décadas perdidas para el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza en América Latina. Esa persistencia parece indicar, ya sea que las estrategias de crecimiento y distribución no han sido las adecuadas, ya sea que, si lo eran, no fueron bien implementadas en toda la región. Asimismo, si tomamos en cuenta los datos del último Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, se puede introducir un aspecto complementario al razonamiento anterior: es la medición misma del desarrollo la que se encuentra en crisis. Ya incursionamos en la primera década, de teorías del posdesarrollo. De todos modos, cada año el Informe aborda en profundidad un tema de carácter general con fuerte incidencia sobre el desarrollo a nivel mundial, como han sido sucesivamente los casos de las desigualdades sociales, la pobreza, la discriminación de la mujer, la inseguridad o el consumo. En 1999, el Informe tocó la problemática de la mundialización, y puso de manifiesto las desigualdades que se están generando por efecto del acceso diferencial a las tecnologías informáticas. La idea de una *mundialización con rostro humano*, que está en el centro de la propuesta del PNUD, implica que para lograrla, los valores de la sociedad global deben potenciar la ética, la equidad, la inclusión, la seguridad humana, la sustentabilidad y el desarrollo como bases de sustentación de los nuevos procesos de globalización.

Al mismo tiempo, siempre según el Informe citado, el logro de estos objetivos sólo será posible si los actores de los nuevos mercados globales adquieren la capacidad de definir *nuevas reglas del juego*, representadas por acuerdos multilaterales de comercio, servicios y propiedad intelectual, que, respaldados en mecanismos legales potentes y controlados por los gobiernos nacionales, reduzcan el alcance de las políticas nacionales. La globalización, al parecer, ofrecería grandes oportunidades para el progreso humano, pero ello sólo sería posible en un marco más poderoso de gobernabilidad que el actual. Para ello, el Informe alcanza a recomendar la *reinvención de la estructura de gobierno mundial en aras de la humanidad y la equidad.*

Cabe preguntarnos, como mínimo, acerca de la fundamentación *teórica, política y técnica* de tal propuesta, además de revisar, en contextos particulares, sus condiciones de *factibilidad y viabilidad.* Y, si queremos ir más allá, indagar también sobre sus fundamentos *éticos y epistemológicos*, casi siempre ausentes del primer conjunto, como si unos fueran objeto de preocupación legítima de políticos y los otros, de teóricos (generalmente fallecidos) no corporeizados en los mismos actores sociales. De lo contrario, se tratará, una vez más, de un ejercicio retórico similar a la autocrítica que, en los últimos años, empieza a hacerse habitual por parte de los organismos internacionales encargados de dictar las condicionalidades de préstamos que afectan drásticamente la política económica, la política social y la política misma, en el espacio que queda al interior de las fronteras nacionales. Y que vienen fracasando, desde hace dos décadas, en su misión sustantiva.

Frente a la perplejidad de semejante demanda, entendemos que es necesario extremar el alcance de la tarea y revisar - ya que de *reinventar* se trata - algunos supuestos, generalmente obviados en ese tipo de discusión. Y precisamente porque, aunque significativamente innovador en relación con sus versiones anteriores, el Informe no lo toma en esa dirección, lo hacemos aquí a partir de una postura epistemológica particular que nos ha permitido recorrer un camino nuevo en la reinterpretación del

(*) Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas anteriormente en el Seminario Internacional "Globalisation of Financial Markets and its Effects on the Emerging Countries", organizado por el Instituto Internacional Jacques Maritain, la CEPAL y el Gobierno de Chile, en Santiago (29-31.3.99), y en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, en Ciudad de México (19-22.10.99), bajo el título *"La moneda social de la Red Global de Trueque en Argentina: ¿barajar y dar de nuevo en el juego social?"*

fenómeno del trueque, tal como el desarrollado en la Red Global de Trueque, en Argentina.

A nuestro entender, es necesario revisar al menos tres supuestos básicos y sus consecuencias en un análisis crítico de los mecanismos de definición y diseño de las políticas sociales:

- cómo conocemos la realidad;
- cómo mantenemos estables ciertos esquemas teóricos de observación/diagnóstico/definición de cursos de acción;
- en qué condiciones proponemos cambio de los esquemas conceptuales anteriores y/o nos responsabilizamos de producir nuevos.

En lo que se refiere a *cómo conocemos la realidad*, sin pretender más que esbozar aquí la línea de fuga que hemos emprendido en nuestra investigación sobre el trueque desde el paradigma constructivista lingüístico[1], acordamos en que la realidad se construye con conceptos, se conoce desde las distinciones, por lo cual es necesario hacer el ejercicio permanente de diferenciar *hechos de interpretaciones*, aun cuando conocemos nuestra tendencia a superponer nuestras interpretaciones consensuadas con "hechos" indiscutibles. El no reconocimiento de la presencia de los conceptos en la construcción de la realidad nos lleva al fenómeno de la *ceguera cognitiva*, desarrollado teóricamente por Flores (1997), como obstáculo mayor a la coordinación de acciones entre distintos actores sociales. Por otro lado, como la ceguera cognitiva nos es siempre constitutiva, en la medida que no tenemos posibilidad de conocer *todas* las distinciones con las cuales los distintos actores sociales "construyen" su realidad, lo único que podemos hacer... es tenerla presente y abrirnos a incorporar nuevas "descripciones y diagnósticos", fundados en "otras" distinciones que no sean las de nuestra tribu particular...

A partir de ese reconocimiento, podemos comprender nuestra tendencia a defender ciertos esquemas conceptuales, como los necesarios/adecuados/imprescindibles para coordinar acciones, sin tener en cuenta la *legitimidad* - cognitiva, no política - de otros. La manutención de esa tendencia conduce a otra desviación del pluralismo democrático cognitivo, la *inercia epistemológica*, que tanto impacto tiene a la hora de construir nuevos consensos.

Finalmente, como consecuencia de las dos tendencias mencionadas, que, dado su carácter colectivo, nos atrevemos a denominar aquí "patologías corporativas", aparece aquella de la que tendríamos que hacernos cargo necesariamente para dar respuestas a los desafíos actuales de la política social, de la mano de la epistemología y de la ética: se trata de la *irresponsabilidad conceptual*.

En otras palabras, estamos ante algunos "hechos" incontestables en América Latina:

- aumento significativo de los niveles de pobreza;
- aumento de la iniquidad;
- aumento de la criminalidad urbana;
- aumento de la desigualdad en el acceso a las nuevas tecnologías de la información.

Frente a ellos, podemos tener algunas interpretaciones como:

- Este orden social es injusto y debiera ser modificado, aun en aras del crecimiento económico.
- Este orden social es injusto, debemos y podemos modificarlo, aunque no sepamos exactamente cómo hacerlo.

He ahí dos interpretaciones a caballo de dos actitudes distintas, que conllevan responsabilidades también distintas. Quizás la segunda esté más emparentada con los teóricos de la Biología, que sabían cuán improbable era que los simples átomos se combinaran para formar las primeras macromoléculas. Es decir que la vida, pese a ser altamente improbable, ocurrió y por eso podemos hoy hablar sobre el tema. Con la misma esperanza de que el caso que vamos a relatar sea capaz de provocar lo improbable. *Pero posible, al fin:* que busquemos otras salidas con la *responsabilidad por el todo* que nos faltó hasta el momento, tan cartesianamente ocupados estábamos en nuestros quehaceres especializados. Quizás sólo nos falte un poco de imaginación para crear, y coraje para poner en práctica. Como hicieron los protagonistas del primer Club del Trueque, hace tan sólo cinco años.

2. Una respuesta rápida a la lenta agonía del Estado de bienestar

En Argentina, los efectos de este fenómeno complejo, que en los últimos años se ha acordado denominar *globalización*, provocaron la aparición de distintas estrategias particulares para enfrentar la transformación de las relaciones mundiales entre actores políticos y económicos. Este país, tradicionalmente considerado como un país "rico" en la Región, se hizo extremadamente vulnerable a los cambios en la economía mundial, especialmente en los últimos 20 años. Indices de desempleo del 16,2% no pueden ser aceptables en países como los nuestros, con el reemplazo del Estado de *bienestar* de la posguerra, por uno de *malestar*, y que acaba de dar lugar al nuevo atributo de *desertor*, ampliamente justificado por las últimas manifestaciones de parálisis que hemos asistido en la emergencia eléctrica que afectó a un barrio céntrico de la ciudad de Buenos Aires. Son algunas de las señales inequívocas de otra pérdida de control adicional del Estado con cualquier atributo: la que les toca a los responsables externos del ajuste estructural, en especial, aunque no exclusivamente, a los distintos organismos internacionales en su misión de celar por las *reglas del juego mundial.*

Así las cosas, el nacimiento del primer Club del Trueque en Argentina puede ser comprendido como una respuesta de las bases de la sociedad civil para lograr la supervivencia, en las condiciones de desempleo más duras de la segunda mitad del siglo que termina. En la localidad de Bernal, a escasos treinta kilómetros de la ciudad de Buenos Aires, un grupo de ecologistas, preocupados al mismo tiempo por la *calidad de vida* y por el crecimiento acelerado del *desempleo*, decide actuar sobre estos dos campos, en cierta medida para que el enfoque ecológico se acercara al interés inmediato de los vecinos. En otras palabras, se trata de una iniciativa del naciente sector de los "nuevos pobres", para retardar su alejamiento del tablero de juego del mercado formal y el proceso consecuente de exclusión social que le sigue, indefectiblemente. Es entonces, en el seno del Programa de Autosuficiencia Regional (PAR), que se inaugura el 1º de Mayo de 1995 el primer Club de Trueque formado por una veintena de vecinos vacilantes, pero también esperanzados de ensayar un modo de *construir el bienestar* negado por la gestión estatal de lo público, al mismo tiempo que por el mercado de trabajo. Es decir, por el Estado y el mercado, librados a la lógica que le es propia al capitalismo...

En el transcurso del primer año, todos los sábados por la tarde, los miembros del Club empiezan a intercambiar entre ellos distintos tipos de productos: inicialmente se trató principalmente de alimentos, frutas, verduras y comida preparada, pero también se incluían ropa, tejidos y artesanías. Poco a poco, un dentista es invitado a unirse al grupo, por intercambio del pan de una vecina que le agradaba (el pan y, quizás también, la vecina y ello no es trivial) y, con la inclusión de servicios, los intercambios se vuelven más variados y multiplicadores de las operaciones. En los primeros tiempos, las transacciones eran registradas por los organizadores en una *libreta central común* y en *tarjetas personales*, que permitían el control y ajuste de cuentas. Cuando ellas se multiplican y son demasiado numerosas para esa modalidad, pasan al registro en *computadora personal,* aún centralizado y en manos de pocos. Son ellos mismos los que advierten que, por un lado, era demasiada información (y quizás poder) en sus manos y, por otro, demasiado trabajo destinado a limitar el mismo crecimiento del grupo. Gracias a ello, empiezan a idear un sistema de descentralización de las operaciones, a través de *bonos intransferibles* que llevaban el nombre del acreedor y el deudor. Vale la pena recordar que, si bien ese sistema sigue vigente en algunas experiencias en otras latitudes, como los SELs de Francia, en Argentina duró apenas algunas horas, puesto que estos "cheques" empezaron a ser “endosados” y utilizados en otras transacciones, teniendo en cuenta el grado de conocimiento que los integrantes tenían entre ellos y la facilidad de utilizar el bono recibido de un amigo o persona de confianza. Tampoco es trivial esa diferencia, puesto que marcaría el inicio de una etapa cualitativamente distinta, la que daría lugar a la creación de los *bonos transferibles*, la versión particular de moneda complementaria, denominada aquí *moneda social* por sus efectos de inclusión social, que permitiría la creación de una nueva *masa monetaria de circulación, restringida a los participantes de los clubes*.

Esas unidades se denominan, de entrada, *"créditos"*, por estar asociadas a la *confianza* existente entre los socios y por estar respaldadas en la *capacidad de producir y consumir* que se requiere a los miembros de los grupos de *"prosumidores"*, de inspiración en la Tercera Ola de A. Toffler. Los créditos facilitan la realización de intercambios entre "prosumidores" y permiten también que ellos se den entre los distintos clubes que ya están funcionando, es decir, amplían la circulación de bienes y servicios. Podemos considerar, asimismo, que estas operaciones dan origen en la práctica a la red de clubes de trueque, que luego se denominaría "global", para recordar el "enemigo" de la economía formal, en proceso de globalización.

El entusiasmo de los participantes y una importante contribución de los medios masivos de comunicación, en multiplicidad de notas en diarios y revistas, así como también notas televisivas en programas de gran audiencia como Hora Clave, Ave César y Claves para un Mundo Mejor, entre otros, llevan a un crecimiento exponencial que genera, al cabo del segundo año, un conjunto de transacciones estimado en unos 100 millones de dólares anuales, representando cifras promedio que oscilan entre unos 100 - 600 US$ mensuales de complemento de ingresos a los hogares involucrados en el proceso, aunque puede alcanzar hoy los 2.000 US$ mensuales. A lo largo de los tres años, esa cifra se multiplica más de diez veces, teniendo en cuenta la incorporación al sistema de "prosumidores" de mayor *capacidad emprendedora*. Alcanzan a quince las provincias en las que el sistema se instala, respetando siempre una multiplicidad de formas y variantes de sistemas de intercambio, modalidad de gestión, etc. En otras palabras, es la sociedad civil que se organiza y empieza a ser capaz de producir riqueza y calidad de vida para sí, en ausencia de dinero, el gran responsable de la exclusión social que crece sin parar por todos los rincones del planeta. Si tenemos en cuenta la desprotección social en la que se encuentran los sectores de menores ingresos de nuestras sociedades, no podemos dejar de reconocer que se está frente a un proceso de *innovación social*, significativa no sólo en nuestro país, sino en las demás regiones afectadas por ese "El Niño" económico que trajeron los *efectos tequila, arroz, vodka y samba* en poco más de tres años. Trabajos académicos recientes han estimado en unos 5.000 millones de dólares (mínimos) anuales la *neo-masa monetaria* movida en los clubes de trueque diseminados por el país en sus distintas formas.

La comparación con el desarrollo menos rápido de las Ithaca Hours, los LETS Systems, los SELs franceses y los Tianguis mexicanos, permiten definir al modelo argentino desde sus cuatro características principales:

- Emisión de *moneda social* desde los primeros tiempos.
- Cultivo de un *sistema convivial permanente*, con encuentros semanales regulares que permiten construir una *alta pertenencia* a los pequeños grupos.
- A partir del momento en que los intercambios se empiezan a hacer entre clubes y se conforma la Red, surge también una pertenencia complementaria a la Red, o al menos a varios clubes (o ahora, nodos de la Red), caracterizando una *nueva pertenencia múltiple*.
- Se configura también una clara *autonomía* de los nodos, unos en relación con otros, preservando los principios fundamentales de la Red, que se definirán más adelante. Y las distintas formas de articulación y creación de consenso para resolver los distintos tipos de problemas que plantea la vida en esa inmensa *empresa social virtual*.

Conociendo la existencia de experiencias similares en contextos muy diversos, resulta interesante verificar que la experiencia argentina nace absolutamente al margen de las demás. Lo que hoy resulta trivial en términos de la comunicación permitida por la Internet, no lo era hace tan sólo cuatro años. De hecho, la “explosión comunicativa” de los últimos dos años fue la que provocó el diálogo con la experiencia mexicana de “La 'Otra' Bolsa de Valores”, las Horas de Ithaca del Estado de New York, los derivados del LETS System canadiense, entre los cuales se encuentran los SELs de Francia y los Noppels holandeses. No es menos cierto que a partir de ese diálogo las miradas externas se vuelven curiosas hacia la experiencia argentina, por su grado de difusión y velocidad de crecimiento, generando

al mismo tiempo mayor "confianza" en los distintos actores sociales locales, en un primer momento recelosos de legitimar lo que se veía como simple alternativa de economía informal, por sobre su significado de *fábrica de producción de calidad de vida*.

En estas reflexiones trataremos de resignificar las condiciones de surgimiento y desarrollo de la experiencia argentina, para que ella pueda, eventualmente, ser aprovechada en otros contextos que la necesiten. En nuestro entender, se trata de observar variantes de *viejas prácticas* con *nuevos ojos*, es decir, nuevos conceptos que puedan generar *nuevas prácticas sociales*. Más precisamente, trataremos de mostrar cómo fue posible construir prácticas de economía solidaria desde adentro del sistema capitalista; pero a su contracorriente. Tal es también el sentido de algunos programas de capacitación al interior de la Red Global de Trueque, que apuntan a mostrar cómo es posible combinar el *liderazgo emprendedor* con el *político* y el *solidario*, tradicionalmente considerados antagónicos entre ellos.

Si apostamos a la idea de que según las categorías que utilizamos para mirar el mundo, así serán nuestras posibilidades de transformarlo desde una perspectiva teórica, podemos reconocer que aquéllas que vienen siendo utilizadas para diagnosticar y resolver las distintas crisis de países de Occidente y Oriente han conducido a una interpretación *pobre* (en términos de resultados) y *monótona* (en términos de elaboración teórica), si se trata de cambiar algunas *reglas del juego social* global. Nuestras mejores teorías no han podido producir, lamentablemente, los cambios en tiempo real que nuestra época necesita: siempre les falta tiempo de juego, porque los jugadores se mueren durante el partido o porque los directores técnicos suspenden el partido, ante la inminencia de la derrota. Por otro lado, el juego se vuelve cada vez más *inequitativo* y difícil de revertir, por lo cual este espacio de debate resulta oportuno para poner en discusión la experiencia de la Red Global de Trueque como motor de cambio para un *orden social más justo, democrático y equitativo* para nuestras sociedades de excluidos cada vez más numerosos. La puerta está abierta, pues, desde la ética, la política, la ideología o la simple inquietud de producir innovación teórica, en la Ciencia Política o en la Ciencia Económica y sus tecnologías: sin exclusiones...

2. El azar y la necesidad: la hora clave de los Zapallos de Bernal

Si bien la historia es conocida y está ampliamente documentada por los autores de la hazaña y por otros que la estudiaron (ver bibliografía al final del artículo y la página Web en http://visitweb.com/trueque), vale la pena recordar que había una vez un grupo de ecologistas preocupados por el deterioro creciente de las condiciones de vida en su región, que decide tecnificar sus programas de manera de mostrar una cara de la ecología ocupada en el desempleo del conurbano bonaerense. Así es como, en medio de las actividades del Programa de Autosuficiencia Regional (PAR), Carlos De Sanzo, uno de sus fundadores, decide experimentar con una planta de zapallo que hace subir por el techo de su casa, para aprovechar los escasos espacios libres y adaptar la ecología a los espacios urbanos. Un año más tarde, esa pequeña usina de producción de energía ha generado casi mil kilos de un alimento que no podía ser utilizado por sus consumidores naturales - la familia - ni por los allegados directos. Ello le permitió "derivar el excedente" a una vecina que se encontraba en situación crítica por haberse quedado viuda y, durante largos meses, sin la pensión, que siempre tarda más que lo posible de esperar... He ahí la primera chispa, que le da la idea de organizar algo similar entre vecinos que podrían compartir sus "excedentes" y satisfacer necesidades recíprocas: con Rubén Ravera (museólogo), en un primer momento, y más tarde con Horacio Covas (químico), impulsan el primer Club de Trueque de Bernal, donde se daría cita una particular combinación de *ecología, imaginación y solidaridad*, para generar ese inmenso laboratorio social que hoy afecta la vida de tantas personas, en el país y fuera de él.

Intentando multiplicar la experiencia de solidaridad y asistencia técnica puesta en práctica con la vecina, nace la idea de hacerlo entre muchos y con varios rubros para permitir incluir la variedad natural de ofertas y demandas presente en un grupo humano: *como en la evolución de la naturaleza,*

una vez que lo improbable se dio, puede cambiar el rumbo del proceso... Tal es el significado de las mutaciones, no sólo genéticas, sino también culturales y de eso precisamente trata ésta del trueque, que empezó hace casi cuatro años en un garaje de Bernal, Provincia de Buenos Aires.

Los incrédulos - desde el Estado o desde el mercado - ahí veían, cuando mucho, un nuevo retorno ingenuo a la Utopía, vale la pena aclararlo... Pero con el entusiasmo del grupo fundador y una contribución nada desdeñable de los medios de comunicación masiva, en pleno contexto de desesperanza y resignación que suele acompañar a las crisis, se produce lo inesperado: la idea fructifica y los clubes se multiplican a lo largo y ancho del país. En algún momento, los intercambios comienzan a darse entre socios de varios clubes y allí nace - en la práctica - *la Red de clubes de trueque*, pensada desde los primeros tiempos por los creadores de la experiencia. Con humor y grandeza, la bautizan "Global", para desafiar el monstruo de la economía que excluye a las mayorías de los beneficios producidos por el avance de la ciencia y la tecnología. Es, efectivamente, la hora de reconstruir la Utopía! Ni más, ni menos: allí están depositadas las miles de horas robadas al mercado formal, a las familias, que son acumuladas en lecturas inspiradoras, contactos con expertos y asistencia solidaria a los que se disponen a poner la experiencia en marcha en sus contextos, apuntando a crear un *sistema de inclusión amigable y accesible a todos*...

A cinco años de su nacimiento, muchas experiencias distintas han tenido lugar en ese paisaje nuevo: empresas de doble mercado, permitiendo la "flexibilidad" de entrar y salir del mercado formal cuando la situación lo requiere; trueque directo combinado con trueque mediatizado por los bonos que caracterizaron muy pronto el sistema de Bernal; y, reproduciendo los vicios del mismo sistema que decimos combatir, empiezan a darse muchísimas luchas por el poder, en la obnubilación que hacía olvidar que el objetivo no era el de "aniquilar el enemigo" (¿el diferente?), sino *crecer en la variedad y el respeto*. Vicisitudes de una sociedad que busca transformarse y que con frecuencia se enceguece con lo que no puede ver: que hay lugar para todos, si tan sólo se respetan los principios de *reciprocidad, solidaridad, confianza y libertad de creación* del primer momento.

A efectos de poner en evidencia los distintos momentos de evolución de la Red, se pueden caracterizar las siguientes etapas:

- Un primer período en el que los intercambios eran principalmente *directos y simples*, anotados en una *libreta* centralizada y *tarjetas* personales que los registraban, tratándose principalmente de los rubros *alimentación, indumentaria y artesanías*. Esa etapa duró algunos meses y el grupo se mantuvo en alrededor de unas cincuenta personas ubicadas en Bernal, con algún intento en la Ciudad de Buenos Aires y al norte, en Olivos.
- A ese período le siguió otro de búsqueda de *nuevos productos* e inclusión de los *primeros servicios*, con la incorporación del primer dentista y los servicios básicos de reparaciones para el hogar: pintura, albañilería menor, electricidad, plomería. Con el crecimiento del primer club, los cálculos pasaron a ser hechos en una *computadora personal*, quedando centralizados en las pocas y laboriosas manos de los fundadores, hasta que se dieron cuenta de dos impactos negativos: el exceso de trabajo para ellos y el exceso de poder (de información, cuando menos), que condicionarían forzosamente la replicación del sistema. Es el momento de la búsqueda de un sistema descentralizado y ágil, que culmina con la creación de los *bonos*, concebidos como *intransferibles* y utilizados como *transferibles*, como se mencionó en el punto anterior.
- A lo largo del primer año, el Club de Bernal crece sostenidamente; se crea un primer club en la ciudad de Buenos Aires, pero es en el segundo año, con la *difusión masiva por los medios gráficos, radiales y televisivos*, que se produce la explosión de crecimiento, tanto en el área metropolitana como en las distintas provincias del país, expectantes por encontrar una salida a la crisis, frente a la incapacidad del Estado de darle respuesta. Desde los primeros tiempos, el grupo fundador, autodenominado Consejo Asesor, inspirado en las observaciones de iniciativas de alta centralidad (del Estado o del mismo tercer sector), pone énfasis en la necesidad de *autonomía de los clubes* para

enfrentar las diferencias entre los mismos y combatir la falta de participación de sus miembros: cada grupo elige entonces su estilo de gestión y la forma particular en que interpreta las recomendaciones del PAR, sintetizadas en doce principios rectores, las tradiciones y pautas de éxito, ya definidas al cabo del primer año. Es así como el conjunto crece a más de doscientos clubes en todo el país, involucrando a *varias decenas de miles de personas* a comienzos de 1997.

- Si en una primera etapa el Consejo Asesor del PAR mantuvo, en la práctica, el poder de emisión de los bonos, con el crecimiento exponencial de los clubes fue necesario crear mecanismos que garantizaran a la vez la activación de la economía y la protección de los sistemas que permitían el intercambio entre los clubes. Demás está recordar que, en su expansión, el sistema mostró las *desviaciones* del sistema que se propuso combatir: *sobreemisiones, falsificaciones, búsqueda de mecanismos de sanción y control*, etc. Así es como al período de centralización de la gestión del PAR sucede otro de *descentralización y regionalización* en el Area Metropolitana, con la organización de las Comisiones de Créditos (nombre dado a los bonos de intercambio) en Zona Norte, Oeste y Capital, que emiten sus bonos propios y establecen acuerdos de equivalencia para la aceptación de bonos en las cuatro áreas. Actualmente, se reconoce la existencia de tres tipos de bonos: *locales* (válidos al interior de un club), *regionales* (válidos al interior y entre varias regiones) y *nacionales* (válidos en las distintas regiones del país).
- Nuevas *centralizaciones/descentralizaciones* tienen lugar en la creación de las distintas comisiones, con sus respectivas reuniones periódicas (en general, mensuales): Comisiones Zonales de Coordinadores, Comisiones Interzonales de Coordinadores, Comisiones de Créditos Regionales, Comisión de Impulsores de la RGT, además de la proliferación de sistemas y programas de capacitación instalados al interior del movimiento. Lo que se constata es que, en la práctica, los "prosumidores" son autónomos y siguen en mayor o menor medida los “dictámenes” de las Comisiones, cuya representatividad no siempre es clara, posiblemente porque la participación es bastante desigual, en términos de dedicación y calidad de adhesión. El trueque directo, entre personas y sin mediatización de los bonos, sigue teniendo su espacio al interior de la Red, mostrando la incorporación de la práctica primitiva de solidaridad y reciprocidad.
- Si en los tres primeros años se trató esencialmente de consolidar la Red hacia el interior, a partir de fines de 1997 empieza a darse una *apertura hacia el Estado y el mercado*, buscando legitimidad y nuevas formas de integración que consolidaran esa iniciativa del IV Sector, que hasta el presente resiste firmemente a cambiar de estado civil. Ni partidos políticos, cubiertos o encubiertos, ni sindicatos u ONGs han podido adueñarse de los actos de los "prosumidores". El contacto con el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de su Secretaría de Promoción Social y, luego, de la de Industria, Comercio, Turismo y Empleo, que ha sido inicialmente resistido por la mayoría de los “miembros activos” (representantes, en general, de sí mismos, puesto que faltan mecanismos consolidados de participación y representatividad), empieza a ser aceptado como mecanismo posible de ocupación de un espacio legítimo de la ciudadanía y de propiedad de los representantes de turno que ella elige periódicamente como “administradores de la cosa pública”. Vale la pena reconocer que este acercamiento ha significado un reconocimiento - por parte del Estado - del trueque multirrecíproco como mecanismo legítimo para enfrentar el desempleo, más allá de la discusión acerca de la necesidad de tal “legitimación” y su significado en términos del nuevo rol del Estado.
- Si el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue el primero en apoyar francamente esa iniciativa de la sociedad civil, no es menos cierto que varios municipios lo han declarado de interés municipal (Quilmes, Córdoba, Mendoza, Miramar, Almirante Brown, entre otros) y varias provincias lo han hecho de interés legislativo. El Municipio de Plottier (Provincia de Neuquén) fue más allá: aceptó el trueque directo con los contribuyentes morosos para saldar sus cuentas pendientes con la comuna y es fuente de inspiración para otros municipios y ONGs, que empiezan a innovar en los mecanismos de interacción con los miembros deudores en distintas modalidades de “trueque”.

Actualmente, la Dirección de la Juventud de la Secretaría de Cultura del Municipio de Quilmes está impulsando un sistema de trueque entre estudiantes para trocar libros usados entre ellos, con mediatización de los bonos que facilitan las operaciones multirrecíprocas.

- A su vez, desde el Estado nacional, en su función reguladora de las actividades económicas, empiezan a abrirse puentes a una posible transición hacia el mercado formal, con la aceptación de la Red como alternativa económica para la conformación del sector microempresario, que padece de la misma enfermedad crónica que el resto de la economía formal: *la falta de consumidores para los productos/servicios del sector!* Recientemente, la Red Global de Trueque ha participado como expositora en un evento nacional organizado por el FONCAP (Fondo de Capital Social), de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación; y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa viene apoyando los procesos de capacitación de los "prosumidores" interesados en organizarse como sector. Pareciera ser que la Red empieza a ser percibida como proveedora de ese bien tan escaso y olvidado en la multiplicidad de programas que el ajuste estructural generó (Proyecto Micro, Proyecto Joven, Programa de Reconversión Laboral, etc.).
- Por otro lado, producto de su mismo desarrollo, desde el interior de la Red comienza a aparecer un lento pero sostenido movimiento de apertura hacia el mercado formal. Éste puede ser observado, al menos, en dos situaciones distintas: una vez que los "prosumidores" recuperan medianamente su salud financiera, por satisfacer sus necesidades a través de la Red, empiezan a organizarse, en general entre varios, para volver o ingresar al mercado formal. Así, hay empresas que nacen “duales”, es decir operando en los dos mercados, por su misma historia. Por otro lado, hay pequeñas y medianas empresas en crisis que buscan beneficiarse de la existencia de este inmenso mercado cautivo, en el cual pueden “competir” con "prosumidores" menos tecnificados, a la vez que con otro elemento ausente en el mercado formal: la confianza y la solidaridad entre "prosumidores"...
- El camino no está cerrado, sino todo lo contrario. Si bien una proporción considerable de los "prosumidores" aún “sospecha” de esa apertura del Estado y el mercado - hecho absolutamente justificable dada la existencia de la innegable *desconfianza histórica* hacia esos actores -, no es menos cierto que empiezan a existir “pequeños éxitos” localizados que contribuyen a reconstruir la confianza, en espacios restringidos, en ámbitos acotados. Será necesario observar la continuidad de los procesos de apertura una vez pasada la euforia pre-electoral del período que se transita actualmente, pródigo en promesas.
- Si miramos hacia el interior de la Red y constatamos la organización de las Zonas, el funcionamiento de las distintas Comisiones de Coordinadores, de Créditos, los distintos Grupos Impulsores, podemos advertir las señales de su evolución: hay *palabras nuevas* en circulación, que denotan *nuevas prácticas sociales*.
- Pareciera ser, aceptando que es inútil intentar controlar lo incontrolable, que es *la diversidad* la que reina. Más aún, pareciera ser que hay una nueva lógica en gestación, la lógica real de *la vida en red*, no solamente discursiva: *las posibilidades se multiplican a partir del respeto por la diversidad, del respeto por el otro*.
- Por último, es importante reconocer que, a partir de 1998, el Grupo Impulsor, originado luego de la disolución del Consejo Asesor, como espacio de ampliación de la creación colectiva, ha empezado a difundir la metodología de creación de nodos, emisión de bonos y demás tecnologías básicas, apoyando la formación de experiencias similares en otros contextos. Ello ha sido así para la formación de los primeros clubes de trueque en España, Uruguay, Brasil, Bolivia, Ecuador y Colombia; y, próximamente, Costa Rica, Honduras y El Salvador conocerán las prácticas de *economía solidaria apoyada por moneda social*, desde la Red Global de Trueque, para lograr el primer millón de personas enlazadas por ellas antes que llegue el Tercer Milenio !

3. Una declaración de principios: la de la red "global" de trueque

Si bien se les puede encontrar en cualquiera de las publicaciones anteriores, aun esa versión discretamente actualizada en la obra "Reinventando el mercado", los principios de la RGT forman parte de ese conjunto mínimo de palabras que parecen representar a todos. Al menos en intención. Después, por supuesto, intervienen los exegetas que "interpretan" cuándo los principios están siendo cumplidos o no, y "saben" quiénes son los que los cumplen y los que los traicionan... Como siempre, el problema no está en acordar sobre palabras, sino sobre su significado y su relación con las prácticas. Por lo tanto, es importante devolverles el carácter de *declaración* - enunciado que nos cambia el futuro sólo porque nos adscribimos a él - como guía hacia aquel espacio que aún no existe pero en el que queremos vivir, como *proyecto* de las personas que queremos ser. Es en este sentido que resulta desafiante observarlos para comprobar su distancia promedio, dentro y fuera de la Red, con los "prosumidores" en ejercicio. Esos principios son :

1. Nuestra realización como seres humanos no necesita estar condicionada por el dinero.

2. No buscamos promover artículos o servicios, sino ayudarnos mutuamente a alcanzar un sentido de vida superior, mediante el trabajo, la comprensión y el intercambio justo.

3. Sostenemos que es posible reemplazar la competencia estéril, el lucro y la especulación por la reciprocidad entre las personas.

4. Creemos que nuestros actos, productos y servicios pueden responder a normas éticas y ecológicas antes que a los dictados del mercado, el consumismo y la búsqueda de beneficio a corto plazo.

5. Los únicos requisitos para ser miembro de la Red Global de Trueque son: asistir a las reuniones grupales, capacitarse y ser productor y consumidor de bienes, servicios y saberes, en el marco de las recomendaciones de los círculos de calidad y autoayuda.

6. Sostenemos que cada miembro es el único responsable de sus actos, productos y servicios.

7. Consideramos que pertenecer a un grupo no implica ningún vínculo de dependencia, puesto que la participación individual es libre y extendida a todos los grupos de la Red.

8. Sostenemos que no es necesario que los grupos se organicen formalmente, de modo estable, puesto que el carácter de Red implica la rotación permanente de roles y funciones.

9. Creemos que es posible combinar la autonomía de los grupos en la gestión de sus asuntos internos con la vigencia de los principios fundamentales que dan pertenencia a la Red.

10. Consideramos recomendable que los integrantes no respaldemos, patrocinemos o apoyemos financieramente - como miembros de la Red - a una causa ajena a ella, para no desviarnos de los objetivos fundamentales que nos unen.

11. Sostenemos que el mejor ejemplo es nuestra conducta en el ámbito de la Red y en nuestra vida fuera de ella. Guardamos confidencialidad sobre los asuntos privados y prudencia en el tratamiento público de los temas de la Red que afecten su crecimiento.

12. Creemos profundamente en una idea de progreso como consecuencia del bienestar sustentable del mayor número de personas del conjunto de las sociedades.

4. Los actos que les dan sentido a las palabras

Sabemos que, frecuentemente, el acto de tan sólo nombrar una idea la desnaturaliza. Por ello, decíamos antes, los principios de la Red son más bien faros y guías para inspirar una conducta ética que normas fijas de regulación de la actividad económica de sus miembros. Pese a ello, podemos considerar que las *prácticas sociales* que dan vida a esos principios fueron construidas a lo largo de estos casi cuatro años de intercambio.

Quizás los doce principios y la utilización de los bonos de cambio - los "créditos" - sean lo único verdaderamente común a todos los Nodos de la Red y a todos los "prosumidores" de una gran territorialidad; lo que caracteriza y da pertenencia a cualquier "prosumidor". Todo lo demás es más o menos libre y variable al interior de la Red, mal que le pese a aquellos que quisieran "normatizarla" en

cualquier sentido. Si la mayor parte de las redes que existen en la actualidad son cuasi-redes de pirámides, ello no ocurre en la Red Global de Trueque: por alguna razón su carácter de red se ha mantenido a lo largo del tiempo, quizás hasta se vaya perfeccionando. El tiempo dirá. Hay *subjetividades* y *diferencias* de contexto, de necesidades, de posibilidades. Hay "consensos" que se construyen en las reuniones de "coordinadores", y "disensos" que se producen en las prácticas de intercambio de los "prosumidores", que recuerdan el principio seis: "*Sostenemos que cada miembro es el único responsable de sus actos, productos y servicios".* Hay tensiones que se "resuelven", para seguir produciendo/consumiendo, es decir, "prosumiendo"... y otras que no se resuelven porque no tienen que ver con "prosumir", sino con tomarle el poder (¿de qué?) a otro para reproducirlo luego a su vez.

De lo que no hay duda es que *el poder* está donde tiene que estar: en la gente que hace las cosas en el marco de los principios de *crecimiento del conjunto* y la *solidaridad*. Cuando alguien re-inventa el capitalismo y acumula 5.000 o 30.000 créditos, es el mismo grupo el que lo "sanciona", expulsándolo de sus filas. Éste es, sin duda, un movimiento transgresor también por eso: tarde o temprano los organizadores de golpes de Estado se quedan hablando solos en la plaza... Los caudillos (a veces caudillas) locales que quieren imponer sus reglas de dominación por la dominación (y no por el bien común), despliegan su juego de distintas maneras: más o menos éticas, como en todas partes. A veces se reproduce el juego del sistema que queremos superar, en general con buenas intenciones. Carismas y fundamentalismos incluidos, la evolución sigue en la búsqueda de un lugar de nueva legitimidad, de construcción de nuevas identidades, de una militancia que intenta salir del politiquerismo, a veces burdo de cierto III Sector, y empezar a hacer política desde lo que es: IV sector resistente a la institucionalización...

Como el momento es de búsqueda y de construcción, desde el Nodo Obelisco, nodo piloto que nació con vocación de explorar los márgenes para encontrar nuevas *respuestas proactivas* (y no sólo *reactivas*, como lo son la mayor parte de las iniciativas en contra de algo/alguien), se puso en marcha un Programa de Capacitación que intenta:

* trabajar explícitamente el tema del *poder* como juego;

* redefinir los conceptos de *solidaridad*, *capacidad emprendedora* y *responsabilidad social* al interior de la Red.

En el primer abordaje, se utiliza la *teoría triádica del poder,* que se pone en práctica en los módulos 1 y 2 del Programa de Capacitación del Nodo Obelisco, destinado principalmente a conducir la dinámica grupal hacia mejores niveles de *protagonismo individual* e *integración en la diferencia*, entre los participantes.

En el segundo enfoque, se parte de la obra de Fernando Flores, que propone desarrollar un liderazgo que combina simultáneamente la *solidaridad*, la *capacidad emprendedora* y la *acción democrática* como responsabilidad por el otro. Estos términos han sido resignificados por nosotros, en términos de *conductas concretas*, para su aplicación en el Programa de Capacitación que está siendo implementado al interior de la Red como "Programa de Alfabetización Económica del Adulto":[2]

- ***Ser solidario*** quiere decir - en la práctica - consumir cada mes la misma cantidad que se produce o un poco más, pero no ahorrar (especialmente atento a la teoría de Silvio Gese.
- ***Ser emprendedor*** quiere decir incrementar progresivamente la producción/consumo personal para/desde la Red Global de Trueque, reemplazando los productos consumidos en el mercado formal por productos de la Red.
- ***Ser políticamente responsable*** quiere decir jugar un rol activo en el desarrollo de la Red o del Nodo al que se pertenece, contribuyendo con algunas horas de trabajo semanal para el bien común, en acciones concertadas con los demás.

En ese Programa, de ocho meses de duración, los participantes son invitados a diseñar e implementar proyectos de cultivo personal, grupal y social, a mejorar su capacidad de negociación y a

hacerse cargo definiendo metas (y alcanzándolas!) en los ocho dominios de interés de la vida adulta: *cuerpo/salud*, *familia/pareja*, *amigos/relaciones especiales*, *el mundo, la educación, el trabajo, el dinero y el tiempo libre/recreación*. Al mismo tiempo, son invitados a emprender pequeños proyectos de empresas (solos o asociados a otros "prosumidores", explorando posibilidades de la solidaridad emprendedora), en el marco de los círculos de calidad de cada especialidad de la Red. El objetivo último del proceso de capacitación es promover - en la práctica - una nueva dimensión de *calidad de vida*, compatible con una visión de *desarrollo humano* más holística, respetuosa del medio ambiente e integrada a lo social, que aquella que se atiene exclusivamente a los intercambios de productos y servicios para el consumo inmediato, realizados al interior de la Red.

Gracias a nuestra adscripción a los *nuevos paradigmas del conocimiento* que atribuyen al lenguaje un rol de "construcción" de la realidad antes que de "descripción" de la misma, hemos podido reinterpretar algunos conceptos fundamentales, al servicio de la recuperación de aquellas personas que se encuentran excluidas del mercado de trabajo formal y que se acercan a los clubes de trueque. Éstas son algunas de las *ideas-fuerza* que se trabajan desde el Programa de Capacitación:

El **trueque** como posibilidad de **reinventar la vida** en el mismo acto de reinventar el mercado, a partir de la construcción de nuevos vínculos sociales desde el interior de los pequeños grupos.

El **bono de intercambio** utilizado al interior de la Red - los distintos "créditos" de las regiones o clubes - como una **nueva moneda social** emitida y controlada por los mismos usuarios, sin el mecanismo de "interés bancario" que caracteriza a la moneda antisocial, que se acumula y concentra donde ya existe.

La **tecnología de punta** como **aliada posible** en el proceso de desarrollo personal, grupal y social impulsado desde la Red, a partir de la resignificación del *chip "amigo",* en contra del *chip "enemigo",* tal como visto desde su responsabilidad por la reconfiguración del mundo del trabajo y de la tecnología que elimina al hombre del circuito de la economía formal.

Los **modelos mentales** (creencias y prejuicios) que impiden la posibilidad de ver **abundancia** donde siempre se vio **escasez**, en una nueva caracterización del "chip (mental) enemigo".

El **futuro** como **posibilidad a ser construida todos los días y por todos**, en el sentido inverso a la corriente dominante impulsada por el capitalismo, desde adentro del capitalismo: la búsqueda de un nuevo rol para las clases medias, en particular para "los nuevos pobres" que engrosan las filas del nuevo mundo del (no)trabajo y el horror económico, pero también para el Estado y las empresas; en fin, para todos aquellos actores sociales que estén aburridos con el juego que estamos jugando y quieran ensayar... otro juego!

Más allá de esta empresa de carácter inmediato, en nuestra búsqueda de categorías teóricas que den cuenta de otras racionalidades, de otra comprensión de la lógica de la complejidad, hemos encontrado que la evolución de la Red se asemeja más a lo que está "fuera de control", como lo propone Kelly, y que sus Nueve Leyes de Dios - el único que desde la Nada hizo Todo - expresan en gran medida los fenómenos observados al interior de la Red. Estas "leyes" pueden ser, entonces, utilizadas no sólo para comprender los sucesos, sino, y principalmente, para diseñar nuevas formas de interacción, en reemplazo de los modelos ingenieriles y newtonianos, que probamos con ahínco y desazón en el mundo viviente y social. Esas "leyes", y su expresión en fenómenos observados en la evolución de la Red, pueden ser identificadas como :

1. *Ser distribuido*: el crecimiento de la Red mostró que era mejor gerenciada desde las pequeñas unidades descentralizadas a lo largo y ancho del país. Estos conjuntos, denominados clubes al principio y luego nodos, evidencian asimismo una clara expresión de esta ley en el número óptimo para su funcionamiento: 60 - 80 personas, por sobre aquellos de 400 y hasta 600, donde lo primordial es el simple intercambio de bienes y servicios, por sobre la "convivialidad", la solidaridad y otros atributos menos cuantificables y probablemente más significativos para la perdurabilidad de esas estructuras.

2. *Controlar desde abajo*: por encima de la Red, los Nodos hacen sus normas, de la misma forma

en que los "prosumidores" las transgreden si éstas no les sirven. El poder está claramente en la base... como quisieran tantos. Las tentativas de centralización, en general, tienen más valor de disputa por el poder que de organización para el crecimiento. En este sentido, existen al menos "dos" redes: una, en el imaginario de los "representantes" (coordinadores), y otra, en las prácticas de intercambio de los "prosumidores" rebeldes.

3. *Crecer por pedazos*: hasta el momento, los proyectos de crecimiento más eficaces se hicieron desde sectores o temas particulares y no sobre el conjunto de actividades de la Red o de los mismos Nodos.

4. *Honrar los errores*: los errores - entendidos éstos como desviación de las metas buscadas - han sido siempre la fuente de crecimiento más frecuente de las "innovaciones" que permanecen a lo largo de la evolución de la Red. Ello es válido para la centralización/descentralización de la gestión, la emisión de bonos intransferibles/luego transferibles, etc. Pareciera ser que una proporción importante de los miembros de la Red acepta - con resignación del espíritu controlador que suele animarnos - que todo es "experimental" y que "no hay recetas" prefijadas para ese laboratorio social. En otro sentido, hay cierta *tolerancia a la diferencia* como resultado de compartir/consensuar el valor de las prácticas de "equivocación" con responsabilidad y compromiso con el futuro.

5. *Cultivar retornos crecientes*: desde que se observan nuevos resultados aceptables para el conjunto, ellos tienden a multiplicarse al interior de la Red. El aumento de 20 a 50 créditos a la transferencia inicial a los nuevos socios, adoptado en la Región Capital, produjo una demanda por aumentar el circulante en otras regiones y en los nodos de la misma región. Un préstamo "extraordinario" en época navideña se acompañó de otros mecanismos de préstamo menos "arriesgados", desde que hubo algún circulante en reserva... Excelente demostración de que había "iliquidez" en el sistema. Si se introducen ejercicios o pequeñas prácticas que transmiten un buen estado de ánimo a los participantes (como contar chistes, cantar una canción, hacer la ola, etc.), ellos tienden a ser "reclamados" en las próximas oportunidades. Así es también para otra clase de manifestaciones menos conviviales y más conflictivas (discusiones, peleas por el poder, jugar a "tener razón", en vez de "mejorar los resultados"), por lo cual es necesario cuidar su aparición.

6. *Perseguir metas múltiples, no óptimas*: las técnicas de dinámica grupal que se utilizan al interior de algunos nodos, que permiten delegar distintas funciones específicas necesarias al funcionamiento y crecimiento del grupo, muestran que es útil la existencia de varios proyectos simultáneos al interior de los grupos. Ello ocurre de modo similar a los "prosumidores", que se comprometen con varias metas simultáneas en sus vidas, en los programas de capacitación que los estimulan a desplegarse no sólo como productores y consumidores de los bienes y servicios de "primera" necesidad. El concepto de "calidad de vida" al que se apunta es de tipo más holístico y globalizado que el de un "supermercado" alternativo.

7. *Maximizar lo marginal*: la aparición de un fenómeno nuevo - generalmente percibido como "desviación" o "inconveniente" por quienes están liderando el proceso - algunas veces fue fuente de saltos evolutivos importantes en la Red. Ocurrió así con los bonos transferibles, con el modelo de "empresa dual", muy resistido por los "fundamentalistas" de la separación de los dos mercados, entre otros ejemplos. Si aceptamos esta ley como tal, es posible transformarnos en observadores más alertas de los fenómenos que ocurren al interior de la Red, para mirar algunas "desviaciones" como punto de partida para nuevas etapas.

8. *Buscar el desequilibro persistente*: cada vez que se busca la estabilización de algunas normas, que nos daría la "ilusión de control" del sistema, aparecen nuevos desequilibrios que muestran que lo anterior no era tal... puesto que el sistema se vuelve a desequilibrar... Pareciera ser que la "ley" es la de que un nuevo desequilibrio siempre llega. Aceptar el desequilibrio como parte del juego, sería la primera parte de la adopción más difícil a nuestros corazones: *amar la incertidumbre* para poder gerenciar el cambio y la evolución, para poder ser/estar libres para crear un futuro distinto. En lenguaje

de la Red frente a lo imprevisto, siempre se puede responder con alguna de sus formas canónicas como: "¿Y qué?" o, aún mejor, "¡Qué interesante!"...

9. *Aceptar que el cambio cambie*: las variaciones no terminan jamás su carrera; cuando nos estamos acostumbrando a una tecnología que resultó, nuevas prácticas aparecen y nos muestran que es necesario aceptar... un nuevo cambio. Tal como pasa con los modelos de computadoras personales y las nuevas tecnologías de información. En la Red, a la centralización de los primeros tiempos, en manos del Consejo Asesor, siguió una descentralización parcial; luego ésta se reprodujo al interior de los nodos, luego de las regiones, pero lo hizo acompañada de nuevos fenómenos emergentes: creación del Grupo Impulsor, formulación de la Segunda Plataforma, expansión a otros países de América Latina... Los "prosumidores" que se quedaron anclados en viejas conversaciones de "disputa por el poder" (¿poder de qué? a propósito...) con el Consejo Asesor son como dinosaurios (muy chiquitos) que no se dan cuenta que las aguas han subido, están por taparlos y que pronto se morirán ahogados si no se desplazan rápido a otro espacio...

Un beneficio de *mirar* la Red con la óptica de la complejidad, a través de las Nueve Leyes de Dios (según Kelly), es que se vuelve mucho más fácil aceptar la *diversidad* en su interior, la *heterogeneidad en y entre* los nodos y, eventualmente, al exterior de la Red. Los beneficios de esta postura quedan a cargo de la evaluación de cada uno. Pero no paralizan los planes y proyectos de los que están abiertos y comprometidos con la escala del cambio que necesitamos en la región: estamos alertas al proceso latinoamericano, buscando nuevas "marginalidades" exitosas en otras economías solidarias, para aprender de ellas, articularnos y seguir creciendo juntos en ese laboratorio de inclusión social.

5. Siempre más de un futuro posible: ¿con quiénes?

A esta altura, estamos seguros de que no podemos saber qué va a pasar en la evolución de la Red en América Latina: demasiado terreno para que se desplieguen las Nueve Leyes de la complejidad... Sí podemos construir nuevas alianzas; nuevos actores sociales verán probablemente lo que hoy no vemos; escucharemos con atención los mensajes de Brasil, Ecuador, Colombia, y muy pronto de Honduras y El Salvador, sabiendo que el futuro está abierto a lo improbable y, por suerte, a nuestro poder de diseñar y construir, a nuestro poder de soñar juntos lo que queremos ver realizado.

Si en Argentina, en 1998, la Red estuvo puesta bajo la óptica de algunos gobernantes como alternativa válida para enfrentar el desempleo, y de algunos sociólogos y economistas como objeto de análisis crítico, también estuvo confrontada con otros modelos de otras regiones y países del mundo, y le fue bien. Participó en congresos y reuniones sobre el tema en Finlandia, Bélgica, Holanda, Francia, Colombia y Ecuador, recibiendo recientemente un comentario elogioso de Muhamad Yunus, el mismo creador de la experiencia más exitosa de microcréditos que se conozca, el Grameen Bank de Bangladesh. El reconocido economista brasileño Paul Singer, en entrevista realizada en octubre de este año, la calificó como "experiencia fascinante" y la consideró como "ejemplo abierto a incidir en este momento histórico como alternativa al modelo económico dominante". Según él, "la crisis de desempleo actual no es patrimonio del Tercer Mundo, pero sí fractura estructural del desarrollo del capitalismo en esta etapa, por lo cual hay por lo menos dos tipos de argumentos para apoyar a las economías solidarias: un argumento táctico obvio y un argumento estratégico no tan obvio. Si esas economías se desarrollan en gran escala, podrán llegar a confrontar dos modos de producción, el de la globalización capitalista internacional y el de la cooperación entre unidades productivas vinculadas por lazos de solidaridad!".

A partir del encuentro en Finlandia, nació un diálogo fluido con experiencias similares, entre las cuales se encontraba "La 'Otra' Bolsa de Valores" de México, los LETS canadienses y los SELs franceses. Como redactores del Informe Final sobre Monedas Complementarias, las conclusiones sobre las distintas experiencias reconocen que :

- el *contacto directo entre los participantes* aumenta significativamente las posibilidades de los sistemas de economía solidarias, como son los LETS Systems y la Red Global de Trueque en Argentina;

- la *variedad de productos y servicios* es crítica para asegurar el crecimiento del sistema;

- los grupos que utilizan *monedas complementarias en papel* crecen mucho más rápidamente;

- los sistemas de monedas complementarias son *necesarios* pero *no suficientes* para cambiar las relaciones estructurales de poder y deben ser acompañados por otras estrategias para promover el desarrollo local y el cambio estructural de largo plazo.

Como desafíos a enfrentar en el futuro próximo, el mismo Informe (suscripto por Ruth Caplan y Heloisa Primavera) recomienda:

- *Promover distintas estrategias de conexión* posibles entre redes, como la RGT, los SELs y LETS Systems, el sistema mexicano y otras que puedan aportar su experiencia;

- *Desarrollar un sistema de formación y capacitación permanente*, al mismo tiempo que estrategias de monitoreo y control de gestión de los distintos programas, de modo de facilitar su replica.

- *Difundir los sistemas de monedas complementarias al interior de las distintas instituciones* (escuelas, hospitales, sociedades de fomento, etc.).

- *Articular las distintas Redes de Economías Solidarias con el Comercio Justo (Fair Trade).*

A partir de la acogida obtenida en Brasil, en Ecuador y en varias regiones de Colombia, estimamos que las condiciones están dadas para que pensemos en una expansión importante en América Latina: la creación de los primeros "talentos" bogotanos así lo atestigua *("No tenemos dinero, pero tenemos talentos...")*. No hizo falta más que un par de conversaciones vía Internet, un terreno propicio, líderes comunitarios del lado de la esperanza, al lado de políticos y técnicos abiertos a apoyar procesos de innovación, para que se creara un primer Nodo donde antes no había nada! Como dicen las Nueve Leyes, de la nada, algo!

Esperamos que haya quedado clara nuestra intención de mostrar que fue necesario desafiar lo obvio para pasar a un modesto, pero nuevo, imperfecto, pero creativo orden social micro:

- de la crisis aguda de desempleo a la economía solidaria del pequeño grupo;
- de la escasez del mercado formal a la abundancia del mercado del trueque;
- de la libreta del almacenero a la planilla de cálculo, al bono intransferible, al vale, crédito, "no-dinero", hasta llegar a la moneda social!

Pequeños saltos evolutivos, quizás inadvertidos en su momento para sus mismos protagonistas, que no han tenido vuelta hacia atrás y siguen innovando y multiplicándose en nuevas latitudes, enriqueciéndose con otros desafíos. Si al comienzo de estas reflexiones parecía utópica la meta de lograr un millón de personas en América Latina vinculadas por experiencias de economías solidarias con creación de moneda social, antes de que empiece el Milenio, hoy ella tiene cara de **proyecto en curso** y sólo requiere de personas que crean en un futuro distinto, y que es posible reinventar la vida reinventando el mercado, desde la confianza y la reciprocidad, desde la responsabilidad compartida en la construcción de nuevas categorías de pensamiento y de nuevas prácticas que lleven a la construcción de nuevos actores sociales.

Después de todo, si recordamos que el *dinero* nunca fue más que una *promesa absurda*, nunca fue otra cosa más que un acuerdo al interior de una comunidad para que algo sirva como medio de intercambio, no está nada mal que semejante propuesta de creación de **moneda social** venga... del Río de la **plata**!

7. Posfacio

"Empezamos a caminar por esa calle hacia Cangallo." (...)

(...) "El silencio y la soledad tenían esa impresionante vigencia que tienen siempre de noche en el barrio de los Bancos. Barrio mucho más silencioso y solitario, de noche, que cualquier otro;

probablemente por contraste, por el violento ajetreo de esas calles durante el día; por el ruido, la inenarrable confusión, el apuro, la inmensa multitud que allí se agita durante las horas de oficina. Pero también, casi con certeza, por la soledad sagrada que reina en esos lugares cuando el Dinero descansa. Una vez que los últimos empleados y gerentes se han retirado, cuando se ha terminado con esa tarea agotadora y descabellada en que un pobre diablo que gana quinientos pesos por mes maneja cinco millones, y en que verdaderas multitudes depositan con infinitas preocupaciones pedazos de papel con propiedades mágicas que otras multitudes retiran de otras ventanillas con precauciones inversas. Proceso todo fantasmal y mágico, pues, aunque ellos, los creyentes, se creen personas realistas y prácticas, aceptan ese papelucho sucio, donde, con mucha atención, se puede descifrar una especie de promesa absurda, en virtud de la cual un señor que ni siquiera firma con su propia mano se compromete, en nombre del Estado, a dar no sé qué cosa al creyente a cambio del papelucho. Y lo curioso es que a este individuo le basta con la promesa, pues nadie, que yo sepa, jamás ha reclamado que se cumpla el compromiso; y todavía más sorprendente, en lugar de esos papeles sucios, se entrega generalmente otro papel más limpio pero todavía más alocado, donde otro señor promete que a cambio de ese papel se le entregará al creyente una cantidad de los mencionados papeluchos sucios; algo así como una locura al cuadrado. Y todo en representación de Algo que nadie ha visto jamás y que dicen yace depositado en Alguna Parte, sobre todo en los Estados Unidos, en grutas de Acero. Y que toda esta historia es cosa de religión lo indican en primer término palabras como *créditos* y *fiduciario*."

Ernesto Sábato, Informe sobre ciegos, Buenos Aires, 1955

Notas

[1] Esa escuela de pensamiento está claramente representada en la obra tan diversa de la Escuela de Santiago (Humberto Maturana, Francisco Varela y Fernando Flores), además de la obra ya clásica de Paul Watzlawick y Ernst Von Glaserfeld en la década de los '70 y, más recientemente, la de Michel Callon y Bruno Latour.

[2] Para hacer contrapunto al Programa de Alfabetización Informática lanzado por el gobierno nacional, mostrando que la prioridad es la economía aquí/ahora y no la capacitación para el futuro...

Bibliografía breve

BRAUDEL, F. (1985) La dinámica del capitalismo. Madrid, Alianza.

CALLON, M. y LATOUR, B. (1991) La science telle qu'elle se fait. Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise. Paris, La Découverte.

CORAGGIO, J. Luis (1995) Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación. Buenos Aires, Editorial AIQUE- IDEAS.

DE SANZO, C., COVAS, H. y PRIMAVERA, H. (1998) Reinventando el Mercado: la experiencia de la Red Global de Trueque en Argentina. Bernal, Programa de Autosuficiencia Regional.

FLORES, F. (1993) Creando organizaciones para el futuro. Santiago, Dolmen.

KELLY, K. (1994) Out of Control. The New Biology of Machines, Social Systems and the Economic World. New York, Addison Wesley.

_____ (1999) Nuevas reglas para la nueva economía. Buenos Aires, Granica.

LATOUR, B. (1988) La vie de laboratoire. Paris, La Découverte.

_____. (1989) La Science en action. Paris, La Découverte,

MATURANA, H y VARELA, F. (1980) Autopoiesis and Cognition: The Realisation of the Living. Dordrecht, Reidel.

_____ (1984) El arbol del conocimiento. Santiago, Universitaria.

MORIZIO, C. (1998) "¿Son los clubes de trueque una alternativa al desempleo en Argentina?" Buenos Aires, CEMA-ISEG.

PRIMAVERA, H. (1998) "Unicornios: entre la Utopía y la responsabilidad social. La experiencia del

trueque en Argentina", in "Expanding people's spaces in globalising economy", Hanasaari, Finland, 5 - 9.9.98 (mimeo).

_____ (1998) "Reshuffling for a new social game: the experience of Global Barter Network in Argentina", in Proceedings del Encuentro Diálogo Global: "Expanding people's spaces in globalising economy", Hanasaari, Finland, 5 - 9.9.98.

_____ (1999) "La moneda social de la Red Global de Trueque en Argentina: ¿barajar y dar de nuevo en el juego social?" Actas del Seminario Internacional sobre "Globalización de los Mercados Financieros y sus efectos en los países emergentes", organizado por el Instituto Internacional Jacques Maritain, la CEPAL y el Gobierno de Chile, Santiago, 29 - 31.3.99.

_____ (2000) "Gerencia Social y epistemología: reflexiones acerca de la construcción de herramientas de intervención", en Fried Schnitman, D. y Schnitman, J. Nuevos paradigmas en la resolución de conflictos, Buenos Aires, Granica.

SCHULDT, Jurgen (1997) Dineros alternativos para el desarrollo local, Lima, Universidad del Pacífico.

SINGER, Paul (1998) Globalização e Desemprego: diagnóstico y alternativas, São Paulo, Contexto.

SPINOSA, Ch., FLORES, F. and DREYFUS, H. (1997) Disclosing New Worlds: Entrepreneurship, Democratic Action and Cultivation of Solidarity. Cambridge, The MIT Press.

WATZLAWICK, P. (1989) La realidad inventada. Buenos Aires, Gedisa.

WATZLAWICK, P. y KRIEG, P. (comp) (1994) El ojo del observador. Contribuciones al constructivismo. Barcelona, Gedisa.

WINOGRAD, T. and FLORES, F. (1986) Understanding Computers and Cognition. A New Foundation for Design. New York, Addison Wesley.

Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 17 (Jun. 2000). Caracas.

Estrategias educativas para el desarrollo de una "cultura tributaria" en América Latina. Experiencias y líneas de acción *

Juan Carlos Cortázar Velarde

La lucha contra la evasión tributaria y el contrabando constituye hoy en día un tema central en las agendas políticas de los países latinoamericanos, debido a su elevado impacto en la estabilidad económica, en las estrategias de desarrollo y en la gobernabilidad en general. Aunque las estrategias de control o fiscalización tributaria son fundamentales en dicha lucha, resulta claro que el esfuerzo por controlar el cumplimiento tributario y generar un riesgo creíble ante el incumplimiento no basta por sí solo para vencer las prácticas de evasión. Es necesario desarrollar una ***cultura tributaria***, que permita a los ciudadanos concebir las obligaciones tributarias como un deber sustantivo, acorde con los valores democráticos. Un mayor nivel de conciencia cívica respecto al cumplimiento tributario, junto a una percepción de riesgo efectivo por el incumplimiento, permitirá a los países de la región disminuir los elevados índices de evasión y contrabando existentes.

Desarrollar dicha cultura no es, sin embargo, una tarea fácil, pues requiere la convergencia de políticas de control con políticas de carácter educativo. El presente trabajo tiene por objetivo reflexionar sobre las estrategias educativas que las administraciones tributarias (nacionales, sub nacionales e incluso locales) pueden implementar con la finalidad de desarrollar una cultura tributaria sólida, potenciando además sus acciones de fiscalización.

En la primera sección del trabajo se aborda el problema de la legitimidad social de las acciones de fiscalización o control, proponiendo que ella depende en gran medida del grado de rechazo social hacia las conductas de incumplimiento tributario. Se intenta mostrar que la valoración social del incumplimiento tributario se basa en las percepciones que la colectividad tiene de la administración tributaria, del sistema tributario y de la relación del Estado con los ciudadanos. El contexto cultural descrito sugiere que cierto tipo de acciones educativas pueden converger con las de fiscalización, en orden a modificar aquellas percepciones que refuerzan el incumplimiento, consolidando así la legitimidad social de la fiscalización tributaria.

Asumiendo dicha intuición, la segunda sección explora el posible carácter educativo de las políticas públicas, concluyendo que dicho carácter está presente cuando las políticas se proponen explícitamente generar consenso social en torno a los valores que las fundamentan. A partir de dicha premisa, la tercera sección del trabajo propone tres estrategias capaces de potenciar el carácter educativo de las acciones de la administración tributaria. Ellas consisten en: a) acciones de publicidad y difusión sobre los valores que deben motivar al ciudadano a cumplir con sus obligaciones tributarias, b) acciones de formación en valores ciudadanos y educación tributaria en el medio escolar, y c) acciones de formación de conciencia tributaria en colectividades específicas.

La cuarta y última sección analiza en detalle cada una de las estrategias propuestas, precisando los objetivos, recursos, competencias técnicas, líneas de acción y posibles riesgos que ellas implican. Para ello se recurre a experiencias realizadas en algunos países de la región, tratando de extraer lecciones y sugerencias para su posible aplicación por otras administraciones tributarias de nivel nacional, sub nacional o local.

1. La legitimidad social de las acciones de fiscalización tributaria

La fiscalización tributaria, como parte de las acciones coercitivas que el Estado ejerce sobre los ciudadanos, enfrenta permanentemente el reto de desarrollar y consolidar su propia legitimidad social.

(*) Este trabajo fue elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y presentado en el ***Seminario Internacional de Fiscalización Tributaria: Contexto, prácticas y tendencias***; realizado en la ciudad de Vitoria (Brasil) en octubre de 1999. El Seminario fue organizado por el BID y el Programa Nacional de Apoyo a la Modernización de los Estados Brasileños. El presente texto tiene algunas modificaciones respecto al que fuera presentado en dicho Seminario.

El fenómeno de la legitimidad de la coerción, en el marco del Estado moderno, consiste en la aceptación de la misma como necesaria por parte de los ciudadanos, situación posible sólo en la medida en que comparten los objetivos que la guían y los valores y normas que busca preservar.

En relación con el problema de la legitimidad de las acciones de fiscalización, proponemos como hipótesis que *el grado de legitimidad que puedan obtener las acciones de la administración tributaria es el reverso del grado de ilegitimidad que corresponda al incumplimiento tributario, la evasión y el contrabando*. Si bien es imposible establecer relaciones mecánicas en el ámbito de las representaciones y valoraciones colectivas, resulta sensato sostener que un mayor rechazo social hacia el incumplimiento tributario constituye un terreno propicio para las actividades de fiscalización.

Con frecuencia hallamos, sin embargo, un conjunto de percepciones y valoraciones colectivas que conducen a una actitud de indiferencia o rechazo hacia las acciones de fiscalización tributaria. En muchos países latinoamericanos resulta usual que los ciudadanos no perciban las acciones de la administración tributaria como justas y necesarias. Por el contrario, es posible que acciones ligadas a la evasión tributaria y al contrabando sean consideradas justas o por lo menos no reprochables.

A fin de poder actuar sobre este conjunto de valoraciones colectivas que debilitan la legitimidad de las acciones de fiscalización, es necesario establecer qué factores culturales se encuentran vinculados a ellas. Al respecto, pensamos que dichas valoraciones se encuentran ancladas en el fenómeno que las Ciencias Sociales denomina *sentido común* (Berger y Luckmann, 1979: 39). Este es la forma de conocimiento práctico que utilizamos cotidianamente, mediante el cual - recurriendo especialmente al lenguaje - expresamos las realidades de todos los días con la contundencia de algo objetivo e incuestionable. Es un conocimiento orientado básicamente a la práctica. No interesa por lo tanto la coherencia lógica que muestre, sino su capacidad para imprimir sentido a las conductas de los individuos y grupos. Las *representaciones colectivas* son la unidad básica del conocimiento de sentido común. Ellas son imágenes (conjuntos de atributos), actitudes u opiniones que permiten al sujeto establecer relaciones entre los objetos, personas y experiencias que conforman la vida cotidiana. Hay tres características relevantes de las representaciones: a) descontextualizan las realidades a representar, b) esquematizan la realidad representada y c) "naturalizan" las representaciones, es decir, convierten las imágenes figurativas en parte incuestionable ("natural") de la realidad. Esta última característica es la que dota a las representaciones de la obviedad característica del sentido común (Jodelet, 1986:482-483). Se entiende, entonces, que muchas veces las representaciones colectivas nos parezcan esquemáticas, injustas y de lenta reacción ante los cambios que se van produciendo. Sin su contundencia, sin embargo, sería imposible dar sentido práctico a nuestra experiencia cotidiana y movernos en ella.

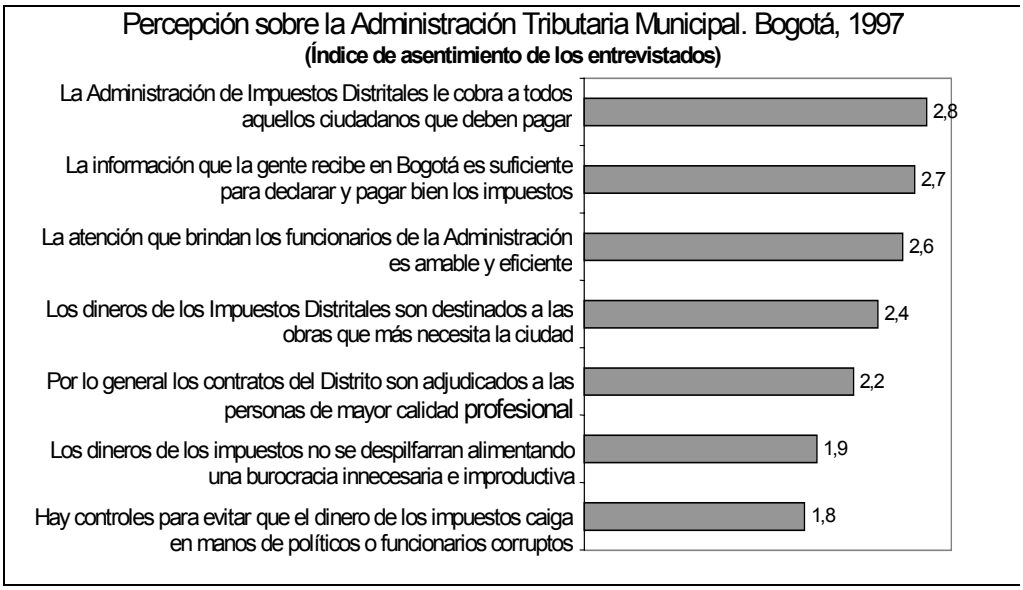
Aplicando estos conceptos al tema de este trabajo, proponemos que *la valoración social del incumplimiento tributario responde en gran medida a las representaciones colectivas relativas a la administración tributaria, al sistema tributario y - lo más importante - al rol del Estado y su relación con los ciudadanos*. En consecuencia, será necesario actuar sobre aquellas representaciones que, con la contundencia del sentido común, generan actitudes y conductas de indiferencia y rechazo hacia el cumplimiento tributario, socavando la legitimidad de las acciones coercitivas que buscan promoverlo.

La imagen de la Administración Tributaria

En primer lugar, cabe considerar la imagen de la administración tributaria ante los ciudadanos. La percepción de ésta como una entidad honesta, despolitizada y eficiente, que logra minimizar el abuso y la corrupción, favorece sin duda las acciones de fiscalización. Ello, porque permite que las acciones coercitivas que se realicen aparezcan a ojos de los ciudadanos como admisibles, en la medida en que se presume que no implican abuso, no persiguen fines políticos, no están contaminadas por acciones deshonestas y son un medio efectivo para el logro de objetivos socialmente aceptados. Por el contrario, cuando la administración tributaria es considerada una entidad deshonesta e ineficiente, se desarrollan

serias dudas sobre la oportunidad, eficacia y justicia de sus acciones coercitivas, generándose un ambiente propicio para el rechazo de las mismas.

Recuadro 1



Fuente: Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, s.f.:7.

El estudio se realizó con 1002 educadores y estudiantes de Bogotá. El puntaje máximo atribuible a una sentencia es de 5.0 puntos.

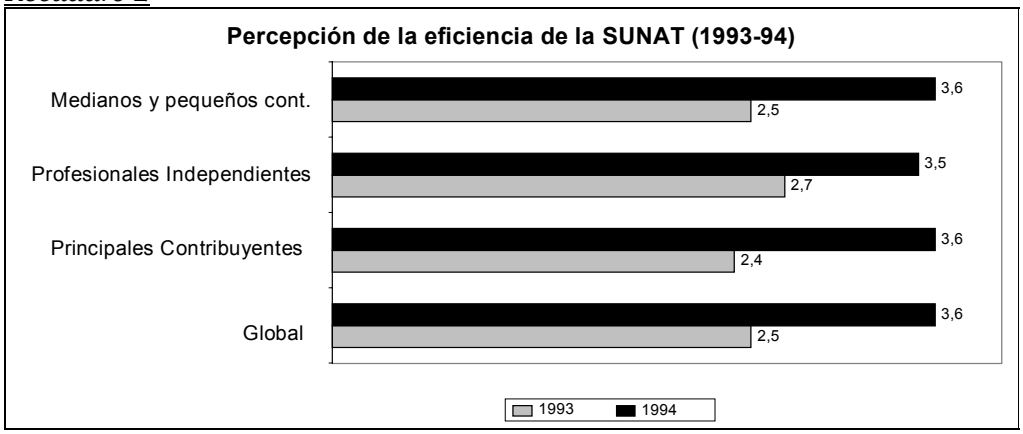
La Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (Colombia) publicó en 1997 algunos datos relativos a la percepción que los pobladores de dicha ciudad tenían respecto a la administración tributaria municipal (Alcaldía Mayor Santa Fe de Bogotá, 1997). Se consideraron tres atributos de la administración: la eficiencia del proceso de recaudación, el destino de los tributos y la honestidad del servicio (Recuadro 1). El estudio considera que ninguna de las tres dimensiones es bien evaluada. Sin embargo, las percepciones relativas al uso de los tributos y a la honestidad del servicio impositivo tienen una carga negativa mayor que aquellas relativas a la eficiencia recaudadora de la Alcaldía. Tal vez no sea casual que esta última dimensión sea aquella sobre la que mayor acción directa puede tener una administración tributaria. En las otras dos - especialmente en la relativa al uso de los recursos recaudados - resulta muy difícil para la administración tributaria enviar mensajes creíbles hacia la población, aun cuando pudieran haberse realizado mejoras efectivas en ellas. Desafortunadamente, son dos dimensiones que impactan en la percepción ciudadana de una administración tributaria en igual o mayor medida que la eficiencia alcanzada.

El proceso vivido por la SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) del Perú en la primera mitad de la presente década, muestra, en cambio, un caso de mejora sustancial de la imagen institucional. Así, entre 1993 y 1994, un estudio realizado entre distintos tipos de contribuyentes peruanos muestra una mejora significativa en la percepción de la eficiencia global de la administración (Recuadro 2). Resulta interesante observar que dicha imagen positiva incluye la percepción de que la SUNAT estaba en 1994 en mejores condiciones para detectar y sancionar la evasión tributaria, por lo menos la correspondiente a contribuyentes formales. Este caso muestra que es posible cambiar las percepciones colectivas sobre las administraciones tributarias a partir de procesos profundos y estructurados de mejora organizacional.

Los atributos del sistema impositivo

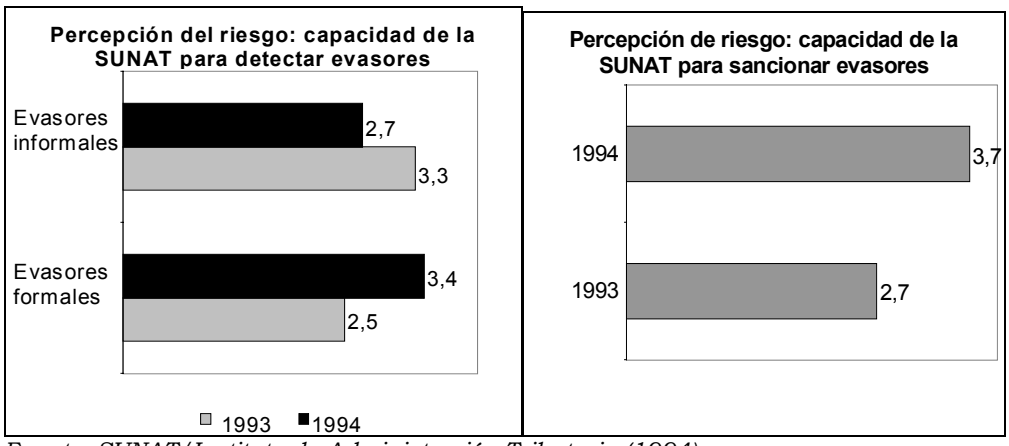
Un segundo conjunto de percepciones está referido al valor que los ciudadanos asignan al sistema impositivo. Este es un factor sin duda altamente complejo, pues depende a su vez de los atributos que se consideren adecuados para dicho sistema. Así, se tendrá una percepción positiva del sistema en la medida en que éste coincida con las características que se cree debe tener, como por ejemplo, ser justo (logrando una mayor contribución relativa de quienes tienen mejores ingresos), contribuir al desarrollo (evitando distorsiones en los mercados), redistribuir efectivamente el ingreso, etc. Una investigación realizada en 1995 con una muestra representativa de Jefes de Hogar de la ciudad de Lima (Perú) de estratos socioeconómicos altos, medios y bajos, mostró una considerable dispersión en relación con qué se entiende por "impuestos" (Cortázar y Sulmont, 1996:13 y ss.). Se hallaron concepciones positivas ("contribución para el desarrollo"), concepciones vinculadas al pago por las obras y servicios públicos, concepciones neutras ("deber ciudadano", "recursos del Estado") y, finalmente, percepciones negativas ("carga excesiva o privación") (Recuadro 3).

Recuadro 2



Fuente: SUNAT/Instituto de Administración Tributaria (1994).

Como se observa, sobre una escala de 5 puntos, las calificaciones promedio para 1994 son superiores a las de 1993 en todas las categorías de contribuyentes considerados. Como muestran los gráficos siguientes - considerando siempre calificaciones promedio sobre 5 puntos -, esto va acompañado de una mayor percepción de riesgo por parte de los contribuyentes. Así, la SUNAT muestra para ellos una mayor capacidad de sancionar a los evasores en 1994, aunque su capacidad para detectarlos mejora solamente en el caso de los contribuyentes formales, empeorando en el caso de los informales.



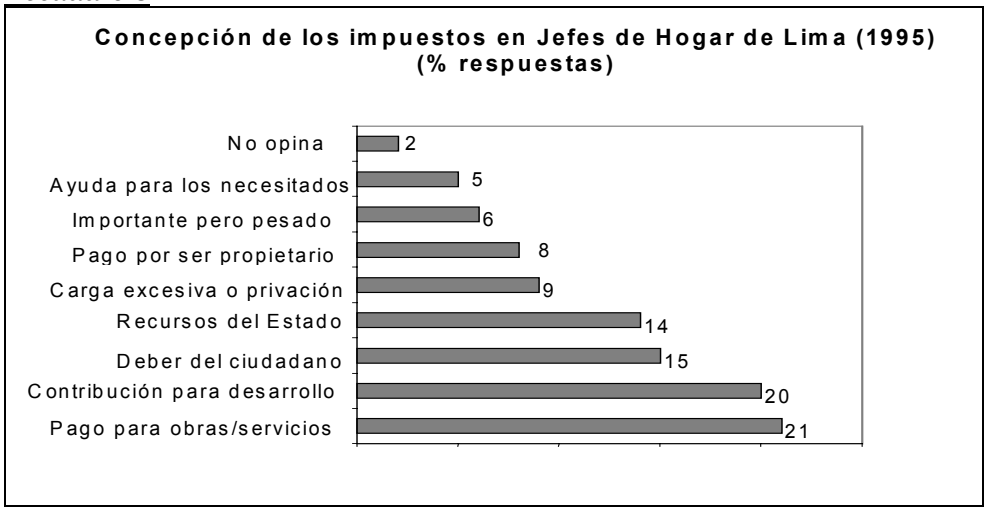
Fuente: SUNAT/Instituto de Administración Tributaria (1994).

Las encuestas se aplicaron a muestras estadísticamente representativas de grandes contribuyentes, medianos/pequeños contribuyentes y profesionales independientes de Lima y ciudades del interior del Perú (en 1993 cinco ciudades y en 1994 diez).

El estudio en cuestión muestra que las concepciones del sistema impositivo se asocian a un mayor o menor acuerdo con la carga tributaria que se soporta, observándose que concepciones que vinculan los impuestos con el desarrollo en general o con la obtención de obras y servicios públicos, se asocian a actitudes de mayor acuerdo con la carga tributaria (Recuadro 4). En general, el vínculo entre la percepción que los ciudadanos tienen del sistema impositivo y sus actitudes hacia la carga tributaria y las acciones de la administración tributaria, es muy complejo y poco predecible. Puede, sin embargo,

asumirse que percepciones negativas del sistema tributario, que pudieran caracterizarlo como abusivo o injusto, seguramente socavan la legitimidad de las acciones coercitivas de la administración tributaria. Cabe tener en cuenta, sin embargo, que incluso aquellas concepciones que vinculan estrechamente el sistema impositivo con la oferta de bienes y servicios públicos, pueden conducir a posturas que debilitan las acciones de fiscalización cuando dichos bienes y servicios son deficientes o, simplemente, no se tiene acceso a ellos. Al parecer, generar mayor consenso en torno a los reales objetivos y características del sistema tributario puede resultar una tarea importante en orden a lograr mayor apoyo ciudadano.

Recuadro 3

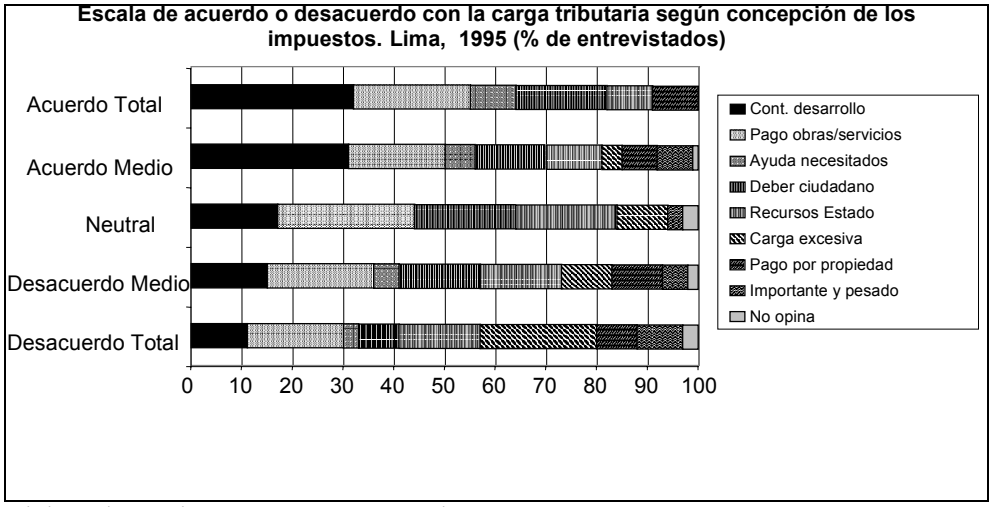


Fuente: Cortázar y Sulmont, 1996: 14.

En general, se observa que las concepciones claramente negativas de los impuestos tienen escasa presencia entre los entrevistados. Puede verse con claridad también que la variedad de concepciones existentes es bastante amplia. Por otra parte, algunas percepciones positivas de los impuestos no se vinculan a la obtención de beneficios directos ("contribución para el desarrollo" por ejemplo), mientras que otras son asociadas a la provisión pública de bienes y servicios. Al respecto, cabe tener en cuenta que los entrevistados parecen confundir los impuestos del Gobierno Central con los de los gobiernos locales, incluyendo en sus percepciones del impuesto las tasas y arbitrios por servicios municipales. Esto muestra el escaso conocimiento existente sobre la estructura, características y fines del sistema tributario nacional y local.

El estudio incluyó a 600 jefes de hogar de tres distritos de Lima, considerados como representativos de sectores socioeconómicos altos, medios y bajos. La muestra tiene carácter estratificado; el error muestral es de 5% y el nivel de confianza de 98.5%. Se construyeron y aplicaron dos escalas de actitudes (de Thurstone y de Lickert) relacionadas con las actitudes hacia la distribución social de la carga impositiva y con la actitud de acuerdo o desacuerdo frente a los impuestos que el entrevistado paga.

Recuadro 4



Elaborado con base en: Cortázar y Sulmont, 1996: 15.

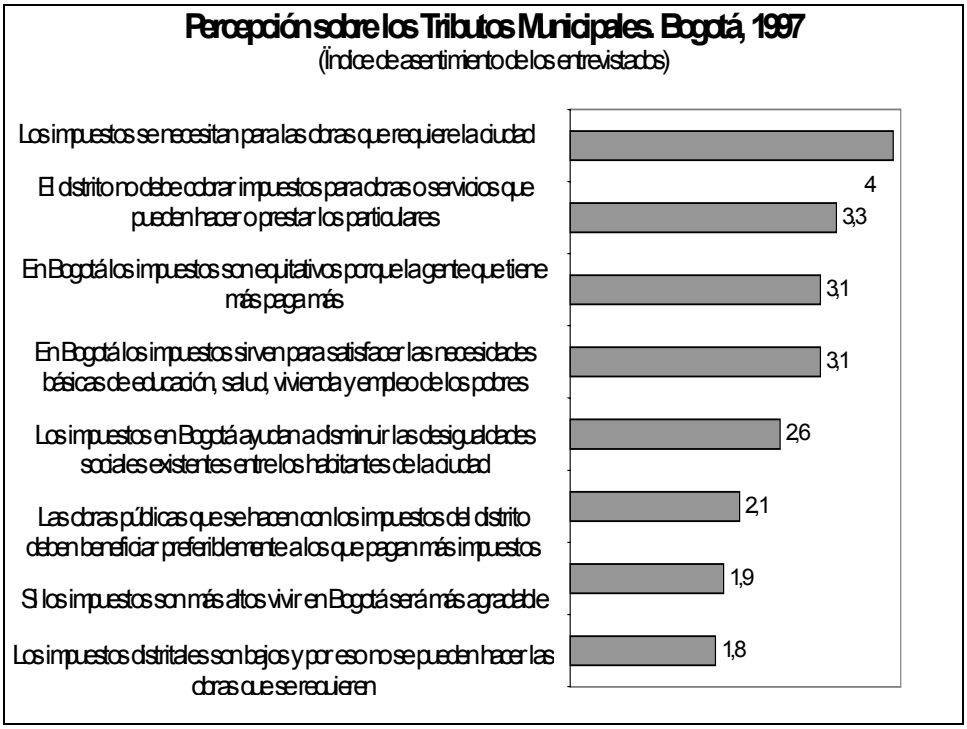
Conforme se pasa de las actitudes de aceptación a aquellas de rechazo hacia la carga tributaria que se sostiene, se observa una menor presencia relativa de las concepciones "positivas" de los impuestos (contribución para el desarrollo, pago por bienes o servicios, ayuda a los necesitados). Por el contrario, se incrementan aquellas concepciones "negativas" (carga excesiva, pesada).

Aunque probablemente se trate de una relación de mutua influencia entre la actitud hacia la carga tributaria y la concepción del sistema impositivo, parece útil esforzarse por generar cierto consenso entre la población respecto a los objetivos y características del sistema impositivo. Percepciones que lo vinculan exclusivamente al pago de bienes y servicios directos o a la ayuda a los más pobres, tienden a generar confusión y conducen a los contribuyentes a exigir de dicho sistema respuestas que más bien corresponden a la marcha general del Estado.

Por otra parte, los datos elaborados por la Alcaldía de Bogotá ofrecen también un acercamiento interesante al asunto que analizamos. Al igual que el estudio realizado en Lima, tiene particular fuerza en la percepción de los ciudadanos el vínculo entre los impuestos y las obras públicas, siendo ésta la afirmación que logra mayor asentimiento de los entrevistados (Recuadro 5). Con una menor aceptación figuran percepciones que resaltan la equidad del sistema tributario municipal, señalando por ejemplo que "quien tiene más, paga más".

Al parecer, tanto la información relativa a Lima como a Bogotá indica que las obras y los servicios públicos son una importante fuente de legitimidad para el sistema tributario, dado que lo hacen aparecer como *necesario* para su financiamiento. En el caso de las administraciones tributarias municipales o locales, es más fácil establecer un vínculo visible entre los impuestos y los servicios y bienes públicos que recibe el ciudadano. En cambio, esto resulta sumamente difícil en el caso de las administraciones con alcance nacional, dado que no todas las acciones del Estado nacional conducen siempre a la generación de servicios u obras tangibles para la población. A esto se suma que las instancias de decisión sobre el uso de los recursos públicos son claramente distintas e incluso distantes a la Administración Tributaria.

Recuadro 5



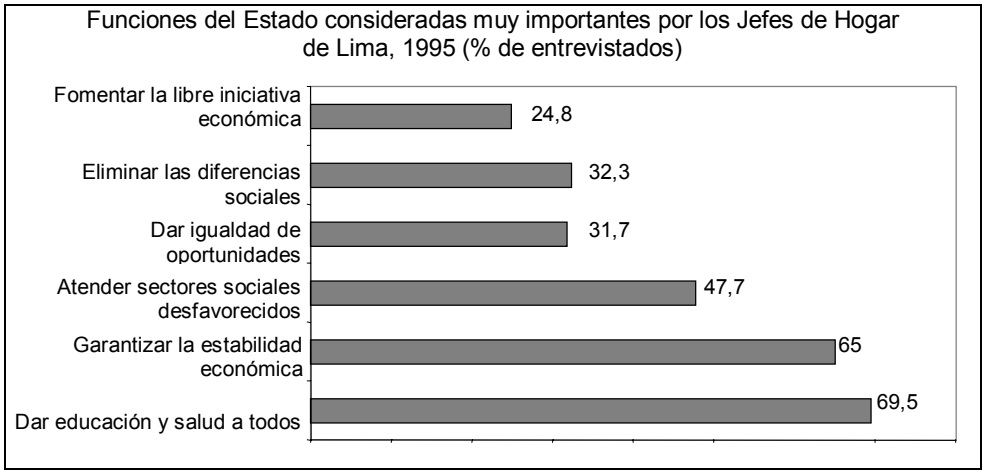
Fuente: Alcaldía de Santa Fe de Bogotá: s.f, 4.

Es interesante observar que la afirmación relativa a que la ciudad no debe cobrar por servicios u obras que pueden ser provistos por los particulares, refuerza la idea según la cual los impuestos se justifican principalmente por los bienes y servicios que efectivamente reciben los ciudadanos. Ello se contradice, sin embargo, con la escasa aceptación que tiene la sentencia relativa a que no se pueden hacer las obras necesarias porque los impuestos distritales son bajos.

Rol del Estado y responsabilidad por su financiamiento

Finalmente, en tercer lugar, cabe considerar las representaciones colectivas referidas al rol del Estado y a su relación con los ciudadanos como un elemento influyente en la valoración social del incumplimiento tributario. Acudiendo nuevamente a los datos de la investigación realizada en Lima, hallamos que los jefes de familia entrevistados muestran representaciones del rol del Estado que pueden organizarse en tres modelos generales: a) Estado centrado en la protección de los sectores más pobres de la sociedad y la eliminación de la desigualdad, b) Estado centrado en la provisión de servicios u oportunidades a todos los ciudadanos por igual, c) Estado regulador del ámbito económico, promotor de la iniciativa privada y garante de la estabilidad económica (Recuadro 6). Aunque, como resulta obvio, estos tres modelos pueden estar simultáneamente presentes, marcan ya diferentes líneas de interpretación de lo que el Estado debiera o no hacer prioritariamente.

Recuadro 6



(Los puntajes no suman 100% dado que un entrevistado podía señalar mas de una respuesta). Elaborado con base en: Cortázar y Sulmont, 1996: 21-25.

El modelo de "Estado protector" reúne la idea de "atender los sectores sociales desfavorecidos" con la de "eliminar las diferencias sociales." En el modelo de un Estado proveedor de servicios y oportunidades para todos, confluyen la idea de "dar educación y salud para todos" con aquella de "dar igualdad de oportunidades." Aunque estas funciones del Estado se parecen a las del modelo anterior, se diferencian en que no insisten explícitamente en la diferenciación social, enfatizando en cambio un acceso igualitario. Finalmente, la noción de un Estado regulador y promotor de la actividad económica privada reúne la función relativa a "garantizar la estabilidad económica" y "fomentar la libre iniciativa económica."

Las concepciones respecto a las funciones que el Estado debe desempeñar fueron recogidas mediante *focus groups* que se realizaron previamente a la elaboración de la encuesta. Ellas fueron presentadas a los entrevistados, que debieron ordenarlas según la importancia que les asignaban. Para el análisis se eligieron las funciones que mayor distinción generan entre los distintos grupos socioeconómicos. Los modelos propuestos guardan coherencia con el resultado del análisis de los *focus groups*.

Los tres modelos se asocian con diferentes percepciones sobre la manera en que el Estado debe financiar sus actividades (Recuadro 7). Así, el modelo de Estado "protector" resulta asociado a un financiamiento centrado en los impuestos de los más ricos y las grandes empresas, en el funcionamiento de las empresas estatales, el endeudamiento externo y la explotación de los recursos naturales. Este modelo, con mayor incidencia en los sectores socioeconómicos medios y bajos, sugiere que el Estado debe redistribuir los recursos "de arriba hacia abajo" (efectivamente se asocia con una actitud favorable a acentuar la carga fiscal que soportan los sectores de mayor ingreso). El sistema tributario resulta así concebido fundamentalmente como un mecanismo de redistribución del ingreso. Resulta preocupante que estas percepciones conduzcan a una suerte de *indiferencia* de buena parte de la población respecto a la responsabilidad directa por financiar al Estado, pues el énfasis se pone en el aporte de las grandes empresas, los ricos e incluso en el endeudamiento externo. Resulta claro que desde esta postura, la gran mayoría de ciudadanos difícilmente aceptará que la administración tributaria ejerza acciones coercitivas sobre ellos para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones. Por el contrario, se insistirá sistemáticamente en el reclamo por ejercer una mayor presión exclusivamente sobre los sectores acomodados y las grandes empresas. [1]

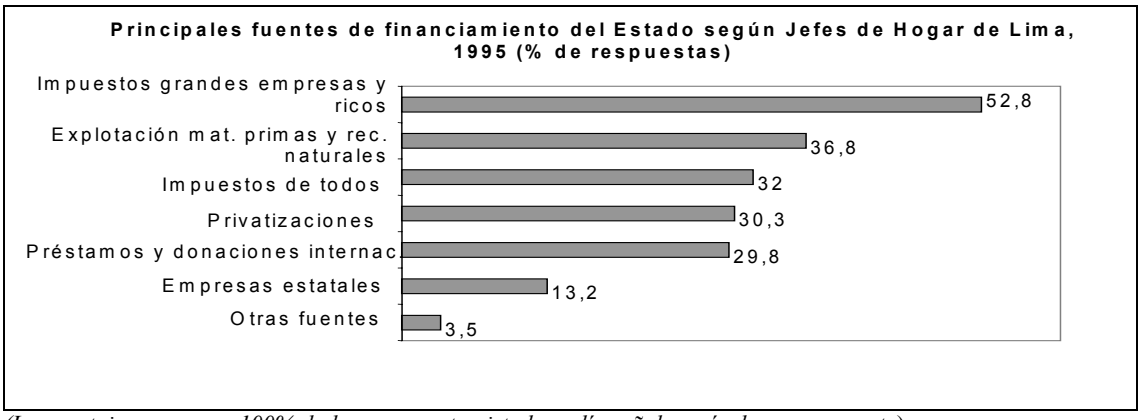
En el extremo contrario, el modelo del Estado como un ente "regulador y promotor" de la

actividad económica privada aparece asociado al énfasis puesto en los impuestos de todos los ciudadanos como una de las principales fuentes de financiamiento del Estado. Esta representación, con mayor incidencia en los sectores socioeconómicos altos, se vincula también a una actitud proclive a acentuar la carga tributaria en los sectores medios y bajos, es decir, a una suerte de generalización de la carga tributaria (todo lo contrario a la idea de centrarla casi exclusivamente en los sectores acomodados). Esta percepción parece más propicia para generar un consenso en torno a la necesidad de que la administración tributaria realice acciones coercitivas orientadas a promover un cumplimiento generalizado. Sin embargo, es bueno tener en cuenta que beneficios abstractos como la "estabilidad económica" y la "libre iniciativa privada" difícilmente generarán en gruesos sectores de la sociedad una actitud positiva hacia el Estado y, en consecuencia, hacia las acciones coercitivas que éste realice para asegurar su sostenimiento.

¿Cómo enfrentar este contexto cultural?

El conjunto de representaciones colectivas, rápidamente presentadas en los párrafos anteriores, parece constituir un contexto cultural poco favorable para desarrollar o consolidar la legitimidad social de las acciones de fiscalización tributaria. Estas representaciones colectivas - que, como hemos señalado, tienen para los sujetos la contundencia de lo cotidiano, objetivo e incuestionable, como corresponde al conocimiento de sentido común - se concentran en las deficiencias de las administración tributaria, en el mal uso de los recursos recaudados y en las falencias de cobertura y calidad de los servicios que con ellos se financian. Es más, asignan a dichas falencias un carácter "natural" e incuestionable que impide muchas veces a los individuos apreciar cambios efectivos en el desempeño del Estado. Atribuyen también al sistema tributario funciones y objetivos diversos (la eliminación de las desigualdades mediante la redistribución del ingreso, el mejoramiento de la equidad social, la adecuada provisión de servicios y bienes públicos) que, aunque se encuentran de alguna manera vinculados al mismo, exceden su ámbito directo de acción. Más aún, parecieran conducir a parte de nuestras sociedades a una actitud de *indiferencia* hacia la responsabilidad ciudadana por contribuir directamente al sostenimiento del Estado y de la vida colectiva. Dicha indiferencia, al sostenerse en representaciones cotidianas que aparecen como obvias e incuestionables ("los funcionarios siempre son deshonestos", "los políticos siempre roban", "los servicios públicos siempre son malos", "son los ricos los que deben pagar impuestos y no nosotros los pobres", etc.), termina siendo aceptada como válida o irreprochable.

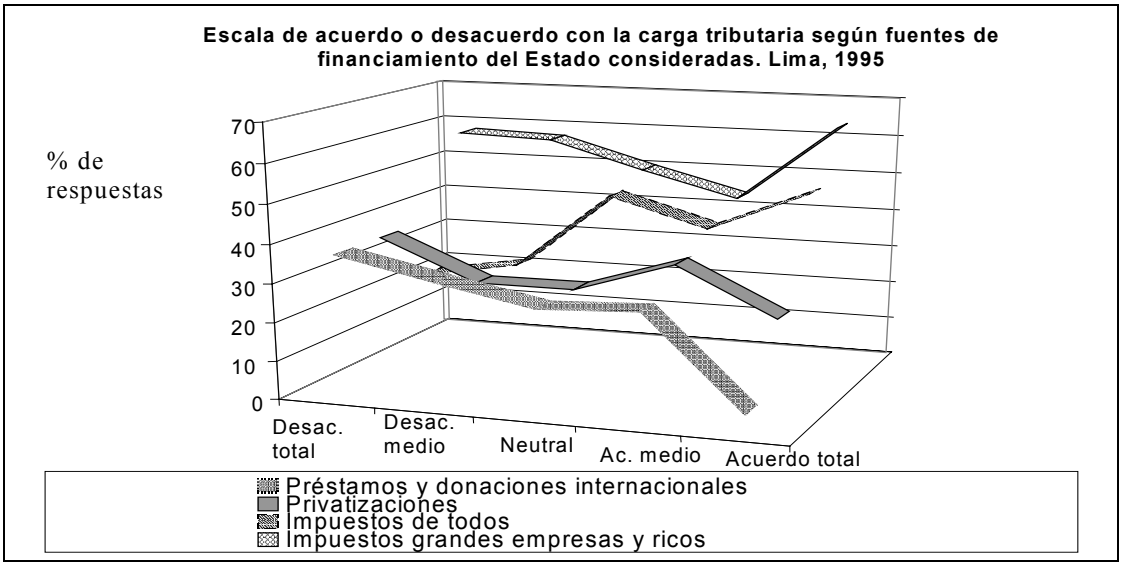
Recuadro 7



(Los puntajes no suman 100% dado que un entrevistado podía señalar más de una respuesta).
Fuente: Cortázar y Sulmont, 1996: 28.

Sólo el 32% de los entrevistados considera a los impuestos de todos los ciudadanos como una de las fuentes principales mediante las cuales ***debería*** financiarse el Estado. Es mayor la proporción que considera que dicho financiamiento debe concentrarse en los más ricos y las grandes empresas. Con todo, un 85% de los entrevistados hace referencia a los impuestos al momento de pensar en financiar el Estado. Por otra parte, llama la atención la importancia que obtienen el endeudamiento externo y las privatizaciones. La importante referencia a la explotación de los recursos naturales y, en menor medida, a las empresas públicas, puede estar vinculada a la experiencia de un Estado con una importante presencia directa en la actividad económica.

Es interesante observar -como muestra el siguiente gráfico- que la idea de financiar el Estado mediante los impuestos (de todos o de los más favorecidos), se asocia con una actitud de mayor aceptación de la carga tributaria soportada (esto es muy claro en el caso de la respuesta "impuestos de todos"). Por el contrario, la idea de financiar el Estado mediante el endeudamiento externo y las donaciones se vincula claramente con una actitud de rechazo a la carga tributaria. La opción por las privatizaciones como medio de financiamiento sigue una tendencia parecida a la anterior, aunque no tan marcada. Esto sugiere la utilidad que tendría el generar consenso en torno a la necesidad de hacer del sistema tributario la principal vía de financiamiento del Estado, pues ello colaboraría con el desarrollo de una actitud de aceptación de la carga tributaria y, más aún, de ***responsabilidad ciudadana***, debilitando la actitud de ***indiferencia*** a la que se ha hecho referencia.



Elaboración con base en: Cortázar y Sulmont, 1996: 16.

Aunque modificar los contextos culturales es una tarea compleja y con resultados en el largo plazo, hemos mostrado por lo menos un caso en el que es posible que una mejora de la organización conduzca a una mejora en la percepción que la sociedad tiene de la administración tributaria. Pero, como hemos intentado mostrar, si bien la imagen de la administración es relevante, la principal "palanca" cultural que permitiría revertir una actitud de indiferencia con respecto al sostenimiento del Estado es el cambio de las representaciones colectivas relativas al sistema tributario y al rol y financiamiento del Estado. Al respecto, pensamos que las acciones orientadas a la modificación de tales representaciones deben concentrarse en fortalecer las dimensiones de responsabilidad hacia la colectividad, implicadas en la identidad ciudadana. Asumiendo que "el ciudadano es un individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte" (López,1997:119), resulta necesario *desarrollar o fortalecer la conciencia sobre las responsabilidades ciudadanas*, en especial, aquellas referidas a la contribución para el financiamiento de la vida colectiva.

Las acciones de publicidad y difusión pueden tener cierto impacto en el contexto cultural descrito, pero dicho impacto se encuentra usualmente limitado al mejoramiento de la imagen de la administración y, en menor medida, a la difusión de los atributos del sistema tributario. Debe, por lo tanto, recurrirse a acciones capaces de actuar con mayor profundidad en el medio cultural, como es el caso de las *acciones educativas*. Estas permiten desarrollar en la sociedad conciencia sobre los *valores* que dan sentido al rol del ciudadano y - a partir de éste - al esfuerzo por contribuir con el mantenimiento de la vida colectiva. Estas acciones ejercen, además, una labor sistemática sobre el individuo, siendo una de las acciones sociales más estrechamente vinculadas a la conformación y desarrollo del sentido común. Pueden tener, así, un impacto importante en representaciones colectivas como las que hemos presentado anteriormente.

La consideración del problema de la legitimidad social de las acciones de fiscalización conduce entonces a plantearse un espacio de convergencia entre ellas y las acciones educativas. Actuando en dicho espacio, se pueden diseñar estrategias que promuevan el desarrollo de un consenso social sobre la necesidad y conveniencia de las acciones de fiscalización tributaria. La importancia de hacerlo proviene del convencimiento de que no es posible elevar la eficacia de las acciones de fiscalización sin desarrollar o consolidar su legitimidad social.

2. El posible carácter educativo de las políticas públicas

Dado que estamos proponiendo el desarrollo de acciones educativas para fortalecer la legitimidad de las acciones de fiscalización y así potenciarlas, es necesario profundizar en el vínculo entre ambos tipos de acción. Para ello, debemos plantearnos primero cuáles son las condiciones que permiten a las políticas públicas en general tener un carácter educativo.

Una política pública "es una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos (...) confía en disparar una serie de decisiones y acciones - un curso de acción colectiva -, que se considera contundente y eficiente para producir la configuración social deseada" (Aguilar Villanueva, 1996:26). En términos operacionales, asumimos que una política pública es un sistema de incentivos que promueven determinadas decisiones y comportamientos en un conjunto de actores sociales, en función de ciertos objetivos públicos definidos previamente. Ahora, como señala Aguilar Villanueva, una política pública no consiste solamente en el conjunto de incentivos diseñados en función de un objetivo determinado, sino que incluye "el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce" (1996:26).

Una política será más eficaz en la medida en que logre que las decisiones y comportamientos que componen la acción colectiva deseada: a) se produzcan con la menor presión directa de un agente externo sobre quien deba realizarlos, y b) se mantengan sostenidamente en el tiempo (por lo menos en

el tiempo previsto al momento de diseñar la política). La eficacia de una acción pública estará así determinada, entre otros factores, por lo que denominaremos su *profundidad* y por su *proyección al futuro*.

La primera de estas características -la profundidad- alude a la posibilidad de que las orientaciones de conducta promovidas por la política sean *interiorizadas* por los sujetos y grupos destinatarios. A mayor grado de interiorización, menor necesidad de una presión externa para asegurar la realización de las conductas deseadas. La segunda característica -la proyección al futuro- consiste en la capacidad de la política de generar un encadenamiento entre los incentivos y las respuestas de los agentes, que se prolongue sostenidamente en el tiempo.

Ambas características son aplicables al caso de la fiscalización tributaria. Una estrategia de fiscalización será eficaz en la medida en que logre cambiar el comportamiento de los contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones, mediante su exposición al riesgo de ser efectivamente detectados y sancionados. La estrategia será más eficaz en la medida en que, dado un riesgo patente y creíble de sanción, no se requiera realizar acciones de fiscalización constantes sobre un mismo contribuyente para modificar su comportamiento, o no se requiera fiscalizar a todos los contribuyentes de una determinada categoría o sector para lograr mejorar su cumplimiento agregado. En los términos en que lo definimos anteriormente, mientras más profundo sea el efecto del incentivo (el riesgo de ser identificado y sancionado), en mayor medida los contribuyentes interiorizarán una percepción del costo/beneficio de no cumplir con sus obligaciones que los motive a cumplir "voluntariamente". Puede observarse que el "cumplimiento voluntario" consiste justamente en que los contribuyentes se avengan a cumplir sin que la administración aplique continua y sostenidamente una presión directa sobre ellos, dado que han interiorizado una percepción del riesgo como cierto y, por lo tanto, optan por una conducta que los lleva a evitarlo.

Considerando la segunda característica para la eficacia de las políticas públicas, podemos señalar también que la acción de fiscalización será mas eficaz en la medida en que logre -siempre mediante la exhibición de un riesgo creíble- prolongar en el tiempo el comportamiento cumplidor por parte de los contribuyentes.

¿Cuándo puede decirse que una política pública tiene carácter o consecuencias educativas? Una primera respuesta consistiría en afirmar que las políticas públicas tienen siempre un carácter educativo, en la medida en que suponen un *aprendizaje*, es decir, la incorporación de patrones de conducta. Sin embargo, esta mirada es muy amplia y conduce a la conclusión poco útil de que todas las políticas tienen necesariamente un carácter educativo. Proponemos considerar, de manera más excluyente, que *una política tiene consecuencias educativas en la medida en que trasciende su efecto inmediato sobre la conducta de determinados agentes sociales, buscando proyectarse al largo plazo mediante la explicitación y discusión de los valores que sustentan sus objetivos*. Coincidimos con Aguilar Villanueva cuando afirma que "la política [pública] es también todo el conjunto de actividades postdecisionales o retrospectivas que buscan aportar evidencias, argumentos y persuasión con el fin de obtener el consenso (...) Las actividades de formación del consenso, mediante comunicación son así, en pleno derecho, integrantes del concepto propio de la política" (1996: 28). Aunque el autor acude al término "comunicación", pensamos que tanto las acciones comunicacionales como las propiamente educativas están - con diferentes grados de profundidad - orientadas a *generar consenso* en torno a los objetivos y valores que inspiran la política.

Considerar el carácter comunicacional y educativo de las políticas vuelve a poner sobre el tapete las dos características a las que aludimos anteriormente: la profundidad y la proyección de una política. Pero al ingresar al ámbito de las opciones valorativas que sustentan los objetivos de política, se trasciende el nivel inicial que consiste solamente en la búsqueda del cumplimiento de dichos objetivos (p.e. mejorar el comportamiento tributario de X grupo de contribuyentes en relación con el impuesto Y). Así, la profundidad se referirá ahora a la capacidad de la política de generar debate y consenso en

torno a los valores que sustentan los objetivos que se persiguen. En un plano propiamente educativo, se pretende que los individuos y grupos interioricen no sólo una percepción del incentivo propuesto (la percepción de un riesgo efectivo de sanción que lleva a un cálculo del costo/beneficio del incumplimiento, p.e), sino, sobre todo, que *compartan la validez de los valores que inspiran la política* (la solidaridad, la responsabilidad por el mantenimiento de las acciones públicas, la búsqueda de mayor igualdad, etc.). Es el consenso sobre los valores que sustentan una política lo que hace que determinada acción -incluso coercitiva- aparezca como *legítima* ante los miembros de una sociedad.

A esta concepción más radical de la profundidad de una política, corresponde también una concepción más amplia de su proyección. En la medida en que los ciudadanos compartan un consenso valorativo que conduce a considerar una política como justa, buena o por lo menos necesaria, mayor garantía habrá de que se prolongue en el tiempo la efectiva realización de las conductas por ella promovidas. Así, podemos asumir razonablemente que la interiorización de los valores que inspiran la política conduce a una mayor perdurabilidad de las conductas promovidas en el largo plazo.

¿Qué importancia tiene esta dimensión educativa de las políticas públicas para las administraciones tributarias? Pensamos que la respuesta surge de considerar dicha dimensión como una herramienta poderosa para intervenir en aquellos contextos culturales que dificultan o debilitan la legitimidad social de las acciones de fiscalización tributaria. En efecto, la educación (en el contexto familiar y en el formal) es considerada como uno de los procesos socializadores que mayor impacto tiene en la formación y desarrollo de las representaciones colectivas. Más aún, pensamos que un proceso educativo adecuadamente orientado puede generar en el mediano y largo plazo cambios en las representaciones colectivas establecidas. Ello, porque permite a una persona ampliar el marco referencial de su cotidianidad, superando en cierta medida la descontextualización que acompaña muchas veces a las imágenes colectivas de las realidades cotidianas. Al ofrecer también al individuo distintas aproximaciones a la realidad, le permite cuestionar la "naturalidad" de determinadas percepciones y valoraciones. Finalmente, al mostrar las posibles consecuencias de las distintas conductas que el sujeto puede asumir, eleva su mirada de la realidad a un plano ético, poniendo énfasis en los valores que dan sentido a las acciones y a sus efectos. En consecuencia, prestar atención a la posible dimensión educativa de las acciones de fiscalización tributaria es útil en vistas a modificar un contexto cultural marcado por representaciones colectivas que, al asumir como objetivas y contundentes los fallos y limitaciones del sistema tributario y de la relación Estado - ciudadanos, impiden generar consenso en torno a las acciones coercitivas del Estado.

Ahora bien, para que una determinada política tenga consecuencias de carácter educativo, es necesario que incluya estrategias, acciones y herramientas que evidencien los valores en juego, los sometan a discusión y logren generar consenso en torno a ellos. En este sentido, asumimos que no toda política pública tiene efectos educativos a menos que se lo proponga claramente y disponga los medios para ello. ¿Pueden las estrategias y acciones de fiscalización tributaria tener efectos educativos? ¿Cómo pueden lograrlo? Trataremos de aportar algunas respuestas a estas preguntas en las siguientes secciones.

3. ¿Cómo puede la fiscalización tributaria tener consecuencias educativas?

Con base en lo expuesto, podemos distinguir dos niveles de impacto de las acciones de fiscalización. El primero consiste en la capacidad relativamente inmediata de modificar el comportamiento de los contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones, haciéndoles ver el riesgo de sanción que enfrentan. El principal medio para lograr este impacto está constituido por la propia acción de fiscalización, en términos de la información que utilice para seleccionar casos pertinentes, la capacidad para identificar situaciones de incumplimiento, la capacidad legal para sancionarlas efectivamente, etc. Como en toda política pública, la eficacia se decide en este primer nivel por la capacidad que el incentivo tiene para generar una conducta distinta en los agentes afectados. Este

medio principal -la acción de fiscalización- puede complementarse con otras actividades que refuercen de manera inmediata la profundidad de su impacto. La publicidad es uno de ellos, puesto que "sirve para expandir y potenciar la acción de la administración, llevando el mensaje del alto riesgo de evadir a todos los contribuyentes, particularmente a aquellos a los cuales seguramente no se ha de llegar en forma directa" (Radano, 1996:83).

Sin embargo, como hemos propuesto, este primer nivel de impacto de la fiscalización no aporta aún consecuencias propiamente educativas. Para ello es necesario acceder a un segundo nivel de impacto, en el cual se pretende que los contribuyentes interioricen no sólo una percepción del riesgo efectivo de sanción por su incumplimiento, sino, sobre todo, que *compartan los valores que sustentan la acción coercitiva de la administración tributaria*. En última instancia, se aspira a que la sociedad asuma que la sanción del incumplimiento es necesaria y legítima en función de defender los derechos de la colectividad.

¿Qué estrategias son adecuadas para esto? Con base en la experiencia de algunos países de la Región, proponemos tres estrategias orientadas a generar un proceso de interiorización de los valores ciudadanos que sustentan el sistema tributario y dan sentido a la fiscalización. Como podrá observarse, dichas estrategias exceden largamente el marco de las acciones de fiscalización. Sin embargo, pueden dar sustento a ésta desarrollando en la sociedad percepciones y actitudes positivas hacia ella en el mediano y largo plazo. Las estrategias propuestas son:

a. Acciones de ***publicidad y difusión***, centradas en los valores que deben motivar al ciudadano a cumplir con sus obligaciones. Radano denomina este tipo de publicidad como "motivacional", señalando que está orientada "a generar la conciencia tributaria y a explicar por qué se deben pagar los tributos y en qué se utiliza lo recaudado" (1996:83). Pensamos que estas acciones pueden orientarse en dos sentidos: a) puesta en evidencia de los valores que dan sentido al cumplimiento tributario, así como de las consecuencias positivas de conducirse de acuerdo con ellos, b) condena explícita de aquellas acciones que ponen en cuestión dichos valores, como es el caso de la evasión tributaria y el contrabando, mostrando sus consecuencias negativas. Esta estrategia supone que la administración tributaria esté en condiciones de generar (directamente o mediante contratación externa) instrumentos diversos y medianamente complejos de publicidad y difusión. El tratamiento profesional de los contenidos es muy importante, a fin de que los mensajes -aunque sean objeto de debate- no aparezcan como ingenuos o meramente formales. Entre las acciones posibles destacan, además de las acciones de publicidad a través de los grandes medios de comunicación social, la producción y difusión de folletos para grupos específicos (comerciantes, pequeños empresarios, maestros, profesionales, etc.), la edición de revistas con contenido tributario y la edición de historietas con contenido educativo para población infantil y juvenil.

b. Acciones de ***formación en valores ciudadanos y educación tributaria en el medio escolar***. Esta estrategia, aplicada entre 1994 y 1997 en el Perú y actualmente en la Argentina, está orientada a desarrollar valores ciudadanos en los niños y jóvenes en edad escolar, poniendo particular énfasis en el vínculo entre tales valores y el sistema tributario, en las consecuencias positivas del cumplimiento tributario y en las negativas del incumplimiento, la evasión y el contrabando. El vínculo con la comunidad docente es un factor decisivo para el éxito de esta estrategia, en la medida en que es sólo a través de los docentes que se pueden ejecutar acciones sostenidas de educación tributaria con los escolares, puesto que la intervención directa de funcionarios de la administración tributaria en el medio educativo será necesariamente circunstancial. El desarrollo de este tipo de acciones requiere: a) tener claridad de que los objetivos se lograrán en el mediano y largo plazo, aunque a corto plazo puede aspirarse a posicionar los temas tributarios en la comunidad escolar, b) contar con el equipo técnico y los recursos necesarios para el desarrollo de una propuesta educativa integral, que se ejecute sostenidamente abarcando una porción significativa de la población escolar nacional y/o regional, c) contar con la aprobación -y si es posible, el compromiso activo- de las autoridades educativas

nacionales y/o regionales, según sea el caso.

c. Acciones de ***formación de conciencia tributaria en comunidades o colectividades específicas***. Esta estrategia exige capacidad para vincularse directamente con determinadas comunidades o colectividades, desarrollando con ellas actividades de distinto carácter (ferias de información, charlas y seminarios, acciones de divulgación comunitaria, etc.), que se concentren en poner en evidencia situaciones en que miembros de la comunidad respetan o no los valores cívicos que sustentan la vida colectiva y, específicamente, el cumplimiento tributario. En mayor relación con la fiscalización tributaria, pueden incluso generarse acciones en que miembros de dicha colectividad colaboren con las acciones de fiscalización a cargo de la administración tributaria. Dado que es necesario un contacto directo con determinadas colectividades, este tipo de estrategia se presta para ser aplicada por administraciones tributarias locales o regionales. También pueden ser aplicadas por unidades operativas regionales correspondientes a administraciones tributarias nacionales. En varias regiones del Perú se realizó una experiencia de incorporación de parte de la comunidad escolar a actividades básicas de fiscalización (recolección de comprobantes de pago para la posterior verificación de comprobantes mal emitidos, participación de estudiantes en acciones de verificación simple relativas a la emisión de comprobantes o al pago de las cuotas del régimen simplificado, etc.). Es muy importante que dicha participación implique el desarrollo de acciones de reflexión y aprendizaje, a fin de que el carácter educativo de la estrategia no se desvirtúe. Un resultado interesante de este tipo de acciones es la movilización de recursos comunitarios (medios de comunicación locales, por ejemplo) en acciones de rechazo hacia la evasión y el contrabando. Otra experiencia desarrollada en el Perú fue la realización de ferias de información tributaria en las principales capitales de Departamento. A ellas acudieron diferentes sectores de la población, en búsqueda de información o servicios específicos. El énfasis puesto no sólo en difundir información tributaria, sino en llamar la atención sobre los valores ciudadanos, dio a esta actividad un carácter educativo.

En la siguiente sección presentaremos con mayor extensión los objetivos, recursos necesarios y acciones posibles que forman parte de estas estrategias, acudiendo principalmente a la experiencia relativa a acciones realizadas en el Perú por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y en la Argentina por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

4. Análisis de las estrategias propuestas y recomendaciones para su implementación

4.1. Acciones de publicidad y difusión

a. Los objetivos y plazos

En esta estrategia debe tenerse en cuenta que los objetivos a corto y mediano plazo consisten únicamente en *posicionar* en la sociedad la reflexión sobre los valores ciudadanos que sustentan las actividades de la administración tributaria, en especial las de fiscalización. Para tener un efecto educativo mayor y transformar las percepciones y valoraciones culturales respecto al cumplimiento tributario, se deberá recurrir necesariamente a acciones educativas de mayor profundidad.

Los objetivos específicos de posibles campañas publicitarias o de difusión que pretendan ir más allá de lo informativo (divulgar los vencimientos o disposiciones de la administración), pueden orientarse en dos sentidos complementarios: a) presentar explícitamente a la ciudadanía los valores que sustentan el sistema tributario y, por ende, el cumplimiento de las obligaciones establecidas por éste (a través de campañas que resalten la utilización positiva de los aportes y las carencias que el incumplimiento genera), b) presentar las consecuencias negativas del incumplimiento, especialmente de actividades delictivas como la evasión y el contrabando.

Al decidir utilizar estrategias publicitarias o de difusión, las administraciones tributarias deben considerar que ellas sólo logran impacto si es que se ejecutan de manera sostenida y con cierta continuidad en el tiempo. Desde el punto de vista de la generación de conciencia sobre los valores tributarios, carece de sentido la inversión en campañas aisladas y sin presencia relativamente sostenida

en el tiempo. En consecuencia, la decisión de utilizar estos medios debe comprometer mínimamente períodos anuales de planificación.

b. Soporte institucional y financiero

Dado que las campañas de difusión y publicidad deben guardar estrecha relación con las acciones que en el momento viene ejecutando la administración tributaria, es recomendable conformar un comité especial que asuma las decisiones estratégicas al respecto, como se hizo en el caso de la SUNAT en el Perú. En dicho comité deben estar presentes gerentes de alto nivel, con capacidad de tomar las decisiones relativas a los objetivos, contenidos, oportunidad y financiamiento de las campañas. Dicho comité debe estar asistido por una unidad técnica dedicada específicamente a las estrategias comunicacionales externas de la organización, compuesta por profesionales con experiencia en el diseño, seguimiento y evaluación de campañas publicitarias a través de grandes medios, y en campañas de comunicación alternativa (que no recurren a los grandes medios de comunicación). Ambos elementos institucionales -comité y unidad técnica- impiden el uso discrecional o no sistemático de los recursos. En relación con la producción de las piezas publicitarias, es recomendable recurrir a la contratación de empresas especializadas, sobre la base de concurso de precios, con una regularidad por lo menos anual. En el caso de las piezas de difusión (folletería, afiches, *stickers*, etc.), puede utilizarse servicios privados o generar dentro de la organización un área dedicada a dicha tarea, en función de los costos respectivos.

Desde el punto de vista financiero, es necesario considerar el elevado costo de las campañas publicitarias realizadas a través de los grandes medios de comunicación, especialmente la televisión y la prensa escrita (los costos de la publicidad radial suelen ser significativamente menores). Por ello, las administraciones deben contar con cierta certidumbre sobre la disponibilidad de fondos para un plazo razonable antes de iniciar este tipo de actividades de publicidad. Los costos de las campañas de difusión por medios alternativos no son tan elevados, por lo que pueden adaptarse con mayor facilidad al presupuesto regular de las administraciones.

c. Las competencias profesionales necesarias

Es usual observar que las empresas de publicidad contratadas por las entidades públicas tienen un excesivo poder sobre sus decisiones comunicacionales, especialmente cuando estas entidades carecen de profesionales con la debida experiencia en la materia. A fin de evitar esta situación, es recomendable que las administraciones tributarias interesadas en impulsar acciones de comunicación sobre los valores tributarios, cuenten con una unidad técnica dedicada exclusivamente a las comunicaciones externas de la organización. En nuestra opinión, ella debe estar compuesta por un equipo multidisciplinario, en el que predominen profesionales de las Ciencias de la Comunicación. Perfiles profesionales vinculados a las Ciencias Sociales y la Psicología Social también resultan altamente relevantes. Los profesionales en cuestión deben tener experiencia en el campo de la publicidad y/o difusión alternativa, que los habilite mínimamente para asesorar el diseño de los objetivos, contenidos y pautas de las campañas de comunicación, así como para dar un exigente seguimiento a la ejecución y evaluación de las campañas cuando éstas se contratan con empresas externas.

d. Posibles acciones

Dentro del conjunto de posibles acciones, queremos hacer referencia a tres que se han realizado o vienen realizándose en algunos países de la Región:

- Campañas de publicidad en grandes medios sobre los valores ciudadanos que sustentan la tributación y las consecuencias negativas del incumplimiento.

Las administraciones tributarias de Chile y Perú han realizado campañas televisivas que de manera complementaria informan sobre los vencimientos para la declaración y pago de determinados impuestos, e inciden en las consecuencias positivas que hacerlo tiene para la sociedad. Hacen, así, alusión directa al financiamiento de servicios de seguridad, educación, salud y obras viales, principalmente. De manera bastante gráfica, insisten en las consecuencias negativas del

incumplimiento y la evasión. Así, por ejemplo, en la campaña televisiva sobre el vencimiento del Impuesto a la Renta en el Perú durante 1993 y 1994, se establecía un paralelo entre la reducción de las cifras declaradas por el contribuyente (quien aparecía borrando y enmendando las cifras en la declaración) y la desaparición de las escuelas, servicios médicos o carreteras que podrían haber sido financiados con la recaudación (las obras o los médicos eran "borrados" de manera análoga a las cifras).

La radio es un medio de comunicación no siempre aprovechado en toda su potencialidad. Sus menores costos de realización y difusión permiten que los mensajes de la administración estén en el aire durante tiempos prolongados. En el Perú se utilizó exclusivamente publicidad radial para difundir las obligaciones tributarias de los productores agrarios, teniendo en cuenta que la radio es el principal medio de comunicación en el ámbito rural peruano. Recientemente, la administración colombiana emitió un *spot* radial centrado en mostrar el vínculo entre el contrabando y el desempleo.

- Inclusión de contenidos educativos en los instrumentos regulares de atención y servicio a los contribuyentes.

En el Perú, con oportunidad del lanzamiento del nuevo Régimen de Comprobantes de Pago en 1993, se elaboraron folletos con información específica, incluyendo además alusiones a los valores que sustentan el sistema tributario y al uso de la recaudación. Se utilizó intensivamente la historieta, asumiendo que no sólo es una manera fácil y amena de presentar los temas tributarios, sino que permite mostrar gráficamente los comportamientos, dudas y percepciones (positivas y negativas) que la población tiene ante la administración y el sistema tributario, presentando en contrapartida la postura del Estado al respecto. Las historietas fueron luego incluidas en el informativo *Tributemos*, publicado mensualmente desde 1992 para orientar a pequeños y medianos contribuyentes que no tienen acceso a asesoría técnica especializada.

- Publicaciones educativas dirigidas a público en edad escolar.

Tanto en el Perú como en la Argentina, de manera complementaria a los programas de educación tributaria para el medio escolar, a los que haremos referencia luego, se consideró oportuno difundir material educativo que, de manera independiente al programa escolar, fuera accesible para los niños y jóvenes en edad escolar. Así, en el Perú se diseñó y difundió una publicación (con formato de historieta) sobre la *Historia de la Tributación*, centrada en mostrar cómo en diferentes sociedades a lo largo de la historia universal el financiamiento de las obras públicas ha sido siempre una necesidad ineludible. Se insistió también en las diferencias entre los sistemas impositivos de las sociedades pre modernas (donde el tributo es expresión directa de la dominación política e incluso colonial) y los correspondientes a las sociedades modernas, en las que el tributo es una de las responsabilidades que complementan los derechos ciudadanos. En la Argentina, actualmente se publica una historieta que introduce al significado social de la tributación, mostrando a los niños los valores que dan sentido al acto de contribuir con el país. Dicha historieta aparece quincenalmente en las dos revistas infantiles de mayor prestigio y presencia en el país.

e. Acciones de evaluación del impacto

Es conveniente contratar por lo menos cada dos años estudios de evaluación del impacto de las campañas de publicidad desarrolladas, mediante los instrumentos que usualmente se aplican para analizar la recordación e impacto de la publicidad. Tanto en el caso de dichas campañas como en las de difusión alternativa (folletos, historietas para niños, etc.), conviene recurrir a la metodología de grupos focales. En este caso, el público receptor puede segmentarse según criterios de importancia fiscal o de recepción de determinados servicios de la administración.

f. Riesgos y limitaciones

El principal riesgo es que la publicidad resulte poco creíble para la ciudadanía en la medida en que aluda a situaciones que la población no ve efectivamente presentes en la gestión general del Estado. Así, campañas que resalten la importancia del cumplimiento tributario para sostener los

servicios de salud o educación, en contextos en los que la inversión en estos sectores no ha mejorado o, por el contrario, ha empeorado, difícilmente serán creíbles para la ciudadanía. Más bien pueden tener un efecto perverso, reforzando las percepciones negativas respecto al sistema tributario y a la gestión general del Estado.

4.2. Acciones de educación ciudadana y tributaria en las escuelas

a. Los objetivos y plazos

Esta estrategia tiene como objetivo de mediano y largo plazo desarrollar en los escolares conciencia sobre la importancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias, como parte del rol ciudadano en una sociedad democrática. Sin embargo, lograr dicho propósito es virtualmente imposible si los diferentes agentes que conforman la comunidad educativa (educadores y padres de familia especialmente) se muestran indiferentes y hasta reacios a abordar dicha temática. En consecuencia, los programas que respondan a esta estrategia deben asumir como meta *institucionalizar* en el sistema educativo formal la preocupación por los aspectos tributarios, los cuales deben resultar incluidos en la formación ciudadana de los estudiantes.

En el caso del programa ejecutado en la Argentina, por ejemplo, el objetivo de largo plazo que hemos mencionado se materializa en dos objetivos operativos para el mediano plazo: 1) interesar a los docentes, alumnos y a la comunidad en la temática tributaria, 2) comprometer a los docentes en el desarrollo de actividades que promuevan el sentido social del tributo. Como se puede apreciar, el rol de los docentes resulta de particular importancia para esta estrategia. Resulta indispensable generar en ellos interés, e incluso compromiso, si se busca generar a mediano y largo plazo una acción educativa que contemple regularmente los aspectos tributarios en la formación cívica de los estudiantes. Hay que tener en cuenta que las administraciones tributarias pueden desarrollar estrategias de intervención intensiva en el medio educativo sólo de manera temporal (como sucedió en el Perú entre 1994 y 1997), pues una acción intensiva de largo plazo no sólo escapa a su misión fundamental, sino que excede generalmente sus posibilidades técnicas y presupuestarias.[2] En consecuencia, cuando dicha intervención es posible, es aconsejable invertir los recursos en *incorporar* al sistema educativo la preocupación por la formación tributaria, descartando la suposición de que la administración tributaria podrá intervenir de manera intensiva en el medio educativo por un largo período de tiempo.

La perspectiva que proponemos implica, sin duda, preocuparse por generar los mecanismos necesarios a fin de asegurar que -sin una presencia directa e intensiva de la administración- la preocupación por la educación tributaria no desaparezca del medio educativo. A ello haremos referencia luego.

b. Soporte institucional y financiero

Generar interés en el sistema educativo por la temática tributaria implica tener capacidad para intervenir en un segmento significativo del mismo durante un tiempo adecuado. Para lograr los objetivos planteados en la sección anterior, no basta ejecutar acciones aisladas con pequeños grupos de docentes o escuelas, aun cuando éstas se hallen altamente motivadas. Los programas de educación tributaria deben, en consecuencia, diseñarse en una escala nacional (o para amplias regiones del país), previendo la cobertura de una proporción significativa de la población educativa urbana.[3] Para ello, es necesario que la administración cuente con los recursos necesarios para iniciar un programa de esta envergadura y mantenerlo intensamente activo durante un período de tres a cinco años. Evidentemente, todas las estimaciones relativas a la cobertura, plazos y presupuesto de un programa dependerán del tamaño y dispersión de la población educativa del país o Estado que se proponga ejecutarlo.

c. Las competencias profesionales necesarias

Es indispensable que la administración interesada en desarrollar un programa de educación tributaria escolar cuente con una unidad técnica especializada. En el caso peruano y argentino, dicha unidad se situó al interior de las áreas de capacitación respectivas (Dirección de Capacitación en la

Argentina, Instituto de Administración Tributaria en el Perú). Cabe señalar que -contra lo que suele suponerse- no existe un amplio campo de intersección entre las acciones de capacitación interna y las de educación tributaria. Suele pensarse que existe mucha proximidad entre ambas actividades, entendiendo que las acciones de educación tributaria consisten en difundir temas tributarios en la escuela. Sin embargo, como se desprende de los objetivos planteados para este tipo de programas, y como se verá al momento de presentar sus posibles contenidos, la acción de un programa como el propuesto se orienta hacia la formación de valores y no sólo hacia la información tributaria. Ello requiere de competencias centradas en el diseño de actividades educativas para niños y jóvenes, que no necesariamente coinciden con las capacidades presentes en las áreas de capacitación. Sin embargo, debe reconocerse que dentro de las administraciones tributarias, las áreas de capacitación están entre las que tienen mayor capacidad para comprender la naturaleza y necesidades de un programa que, a fin de cuentas, tiene carácter educativo.

La envergadura y necesaria intensidad del programa, hace recomendable la existencia de una unidad dedicada casi exclusivamente a él. En el Perú, el Departamento de Proyección del Instituto de Administración Tributaria, aunque no tenía al programa *Aprendamos a Tributar* como única tarea, dedicaba aproximadamente la mitad de las horas-hombre disponibles a él. En la Argentina, la División de Educación Tributaria, de la Dirección de Capacitación, se dedica exclusivamente al diseño, gestión y seguimiento del programa.

En cuanto a las competencias necesarias, los perfiles profesionales vinculados a la Educación (Pedagogía), Comunicación Social y Ciencias Sociales resultan relevantes. Un elemento indispensable es que buena parte del equipo técnico haya tenido experiencia de trabajo en la docencia escolar. Ello no sólo permite que la planificación y gestión del programa tenga en cuenta las particularidades del sistema educativo, sino que posibilita una mayor empatía entre el equipo responsable y los docentes. Son frecuentes las actitudes de rechazo por parte de estos a una presencia proveniente de una organización absolutamente ajena a ellos. En estos casos, compartir códigos y experiencias comunes provenientes del medio escolar facilita la relación y legitima la propuesta.

d. Estrategia global

Los programas ejecutados en el Perú y la Argentina comparten una estrategia general común -con algunas diferencias-, que implica cuatro etapas de trabajo:

ETAPA	***ACCIONES***
Planificación	1. Establecimiento de un convenio de cooperación con las autoridades educativas nacionales y/o provinciales.
	2. Selección de las regiones/localidades donde se ejecutará el Programa. Establecimiento de la secuencia en que se abordarán las regiones y localidades seleccionadas.
	3. Programación de las actividades en cada región/localidad con las autoridades técnicas del nivel adecuado.
Capacitación docente	4. Formación de coordinadores o supervisores (docentes que darán seguimiento a las actividades de formación tributaria que los docentes comprometidos con el programa ejecutarán en su escuela).
	5. Selección, convocatoria e inscripción de docentes que participarán en el programa.
	6. Ejecución de las actividades de capacitación de los docentes.
	7. Evaluación que permita la acreditación formal de la capacitación recibida por cada docente.
Ejecución de las actividades educativas	8. Ejecución de las actividades en aula por parte de los docentes capacitados.
	9. Seguimiento de las actividades a nivel local por parte de los coordinadores o supervisores.
	10. Supervisión de las actividades desde el nivel central.
Evaluación	11. Evaluación de las actividades con los estudiantes participantes.
	12. Evaluación global del programa.

Es importante observar que la etapa de ejecución requiere la conformación de una red de coordinadores a nivel regional, cuya labor consiste en dar el seguimiento necesario a los docentes a fin de garantizar que efectivamente ejecuten las actividades en el aula. Este nivel intermedio resulta de particular importancia, dado que la capacitación no garantiza que los docentes participantes realicen efectivamente las actividades educativas con los estudiantes. Tanto en el Perú como en la Argentina, los coordinadores regionales fueron seleccionados por las autoridades educativas regionales o locales, siendo su labor financiada por la administración tributaria. Dicho financiamiento es necesario a fin de asegurar que se realicen las labores de supervisión que, a su vez, deben garantizar la ejecución de las acciones en aula. Dado que el objetivo del programa no se limita a la capacitación docente, esta inversión directa en los coordinadores parece indispensable, pues si no se puede asegurar la ejecución de las actividades con los estudiantes, no se garantiza el logro del objetivo final, consistente en aportar formación ciudadana y tributaria a estos.

La estrategia descrita permitió en el Perú ejecutar acciones en las 11 ciudades más importantes del país, cubriendo entre 1994 y 1997 un total de 869.660 estudiantes del nivel secundario. Cabe destacar que esta cifra representa el 53.6% del total de estudiantes matriculados durante 1996 en la educación secundaria de menores a nivel nacional. En la Argentina, donde el programa comenzó a implementarse en cinco provincias durante el año 1999, se estima que durante el año 2000 se ejecutarán actividades educativas con aproximadamente 120.000 estudiantes de Educación Básica Regular (Recuadro 8).

Recuadro 8

Cobertura del Programa "Aprendamos a Tributar" de la SUNAT (Perú) y del Programa de Educación Tributaria de la AFIP (Argentina)

El Programa "***Aprendamos a Tributar***" ejecutado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú a través del Instituto de Administración Tributaria, se implementó entre 1994 y 1997 en las once principales ciudades del país, cubriendo los colegios nacionales con más de 400 estudiantes en dichas ciudades.

Se logró capacitar y comprometer en el Programa a 2.951 docentes de nivel secundario, fundamentalmente los que se encontraban a cargo del curso "Educación Cívica". Dichos docentes ejecutaron actividades de educación ciudadana y tributaria con 869.660 estudiantes, correspondientes a 531 centros educativos. El elevado promedio de estudiantes capacitados por cada docente (295) se explica porque cada docente era responsable del curso de Educación Cívica en varias secciones. Hay que considerar, además, que los docentes ejecutaron actividades durante los dos o tres años que duró el Programa en cada localidad.

El *Programa de Educación Tributaria en las Escuelas,* ejecutado por la Administración Federal de Ingresos Públicos de la Argentina, con el respaldo del Programa de Apoyo a la Institucionalización de la AFIP, se implantó durante 1999 en cinco provincias del país (fundamentalmente en las capitales de dichas Provincias). Durante 1999 se capacitó a 1.922 docentes en estas provincias, que a su vez ejecutarán entre 1999 y el año 2000 acciones de educación tributaria con aproximadamente 33.700 estudiantes de Educación General Básica.

En el año 2000 se ha planificado implantar el Programa en cuatro provincias más. Dos de ellas (Buenos Aires y Córdoba) concentran proporciones muy significativas de la población estudiantil nacional. Se estima poder capacitar aproximadamente 3.000 docentes, los cuales realizarían actividades de educación tributaria con aproximadamente 90.000 estudiantes de Educación General Básica.

e. Vínculo con las autoridades educativas

Una intervención de la envergadura de la propuesta no puede realizarse sin el consentimiento y cooperación de las autoridades educativas. Tanto en el Perú como en la Argentina, dicha cooperación ha requerido la firma de un convenio en el cual se estipulan los propósitos del programa, los mecanismos de funcionamiento del mismo y las responsabilidades de cada una de las partes. Es de suma importancia que el convenio indique los procedimientos a seguir para la acreditación formal del curso de capacitación de los docentes -como se verá luego, éste es un incentivo importante para la participación de los mismos-, así como los procedimientos para designar y dar seguimiento a la labor de los coordinadores o supervisores locales.

En función de la estructura política de cada país, los convenios deben hacerse con la autoridad nacional o con las provinciales. Así, en el caso del Perú -país con una estructura unitaria y una elevada centralización de los servicios educativos- se firmó un solo convenio con el Ministerio de Educación de la República, realizándose posteriormente la planificación con las autoridades educativas locales, dependientes de dicho Ministerio. En el caso argentino, dada la estructura política federal y la descentralización del sistema educativo, es necesario firmar convenios por separado con los Ministerios de Educación de cada una de las provincias en que se desea ejecutar el programa. Esto implica un esfuerzo mayor para convenir las condiciones de la cooperación con cada provincia. En este caso, es importante -por razones de economía y calidad- evitar que los convenios firmados con cada autoridad difieran en lo sustancial, pues ello obligaría a que la administración tributaria desarrolle herramientas y materiales de trabajo distintos para diversas jurisdicciones.

Es importante tener en cuenta que usualmente los convenios no garantizan la efectiva realización de las acciones consideradas en él, especialmente las relativas a la ejecución de actividades educativas en el aula. A fin de resguardar la inversión realizada y lograr efectivamente los objetivos propuestos, la administración tributaria deberá asumir un rol privilegiado en todas las fases de desarrollo del programa, enfatizando las labores de seguimiento, supervisión y evaluación. Constantemente es necesario contactar a las autoridades de máximo nivel, a fin de acelerar o corregir la marcha de las acciones. Por otra parte, ambas experiencias muestran que casi la totalidad del financiamiento de las actividades y materiales recae efectivamente en la administración tributaria.

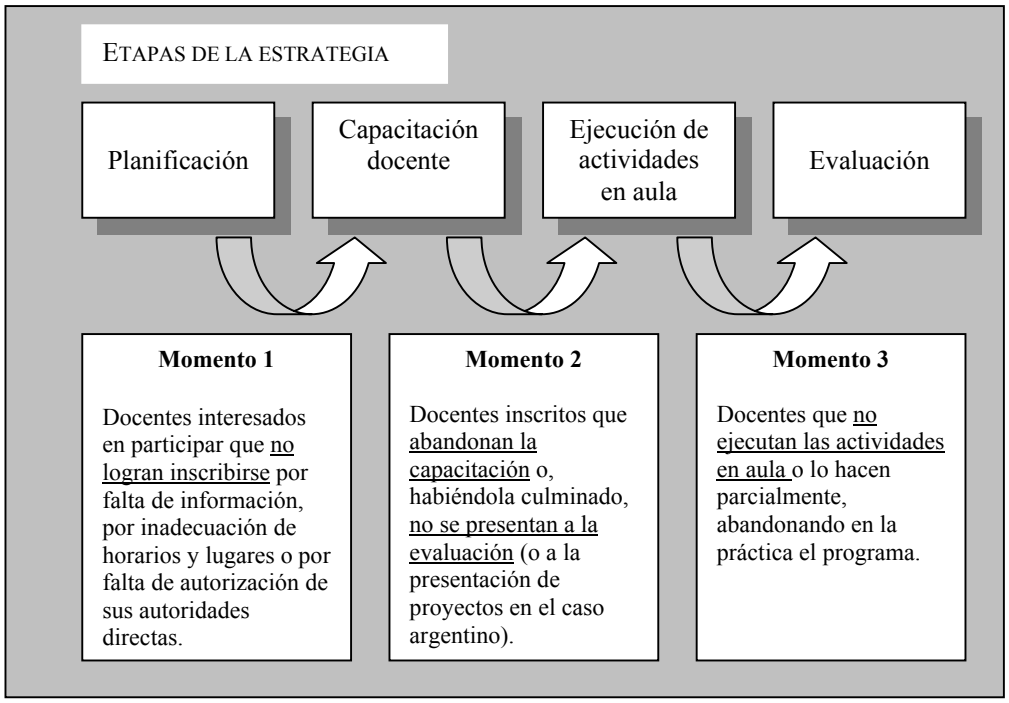
En aquellos países que no han incluido temas tributarios en los contenidos oficiales de la educación formal -como era el caso del Perú en 1994-, ello debiera ser uno de los compromisos de las autoridades educativas (el Ministerio de Educación del Perú incluyó los contenidos tributarios en la Propuesta de Estructura Curricular de 1997). En el caso de la Argentina, aunque los contenidos aparecen directa o indirectamente en los Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica y la Educación Polimodal, no existían contenidos específicos ni herramientas pedagógicas específicamente desarrolladas para abordarlos. El programa aporta justamente este tipo de elementos.

f. El abordaje de la comunidad docente

Como ya se ha mencionado, el rol del docente es clave para la estrategia que presentamos. Despertar el interés de parte significativa de la comunidad docente de un país o región es un objetivo central, a fin de lograr institucionalizar en el sistema educativo la preocupación por la formación tributaria. Sin embargo, parece usual que los docentes de los países de la región muestren indiferencia o distancia respecto a esta temática. La capacitación docente debe, en parte, contribuir a cambiar esta actitud, generando una de compromiso. Para reforzar dicha actitud y comprometer efectivamente a los docentes en el desarrollo del programa, es necesario contar con algún incentivo que potencie su motivación. Tanto en el caso del Perú como en el de la Argentina, la acreditación formal del curso de capacitación y de las actividades que el docente desarrolle con los estudiantes ha constituido el incentivo central. Mediante dicha acreditación el docente gana puntaje para su carrera en el servicio público. A fin de que ello sea viable, en el convenio con las autoridades educativas deberá contemplarse el valor en horas-crédito del curso y las actividades conexas, así como los procedimientos

para su adjudicación.

Este mecanismo tiene por objetivo motivar la participación del docente en el programa y evitar su deserción. Al respecto, hay que tener en cuenta que -como muestra el siguiente gráfico- son tres los momentos críticos vinculados a dicho objetivo:



La acreditación formal de las actividades debe reforzar el interés de los docentes por inscribirse en el programa (momento 1). A ello debe sumarse, evidentemente, una buena difusión de las condiciones y términos de participación en el programa (algunas veces los docentes no se inscriben por creer que deben pagar por la capacitación, siendo esta gratuita, por ejemplo), una buena selección del momento y lugar para efectuar la capacitación y una estrecha coordinación con las autoridades de las escuelas, a fin de que no desincentiven la participación de los docentes. Dado que los momentos 2 y 3 son coyunturas en que existe un elevado riesgo de deserción, deberá preverse que la acreditación total que pueda obtener un docente no se otorgue completamente al finalizar el curso de capacitación y la evaluación correspondiente. En este sentido, es recomendable establecer en el convenio con las autoridades educativas, que parte de los créditos se otorgará luego de haber ejecutado -por lo menos por primera vez- las acciones en el aula.

Otro tipo de actividades destinadas a elevar el interés de la comunidad docente por la temática tributaria y promover que se continúen ejecutando acciones de formación tributaria con los estudiantes, son aquellas destinadas a desarrollar la investigación sobre nuevas herramientas para la educación tributaria. En la Argentina se está probando así, por primera vez, la realización de un *Concurso Nacional sobre Estrategias de Educación Tributaria*. Pueden participar docentes de todo el país, enviando propuestas sobre contenidos y herramientas para la educación tributaria. La administración calificará los proyectos, premiará los ganadores (los premios consisten en equipamiento informático) y les dará la debida difusión.

g. Los contenidos y materiales del programa

Resulta claro que una estrategia como la que se está describiendo no consiste fundamentalmente en difundir información estrictamente tributaria en las escuelas (sobre los tipos de impuestos, normas, formas de declaración, etc.). Aunque la información sobre estos aspectos debe ser parte de los contenidos del programa - especialmente para los jóvenes que están próximos a finalizar la etapa escolar -, el énfasis debe ponerse en los principios y valores cívicos que dan sentido al sistema tributario. Ello implica necesariamente reflexionar sobre la vida en comunidad, el Estado, la ciudadanía y la sociedad democrática moderna. Si no se abordan estos aspectos, difícilmente se podrá pasar de un programa de actividades informativas, incapaz de generar progresivamente una interiorización de los valores que pueden generar consenso social en torno a la necesidad de cumplir con las obligaciones tributarias.

El programa ejecutado en el Perú estableció una secuencia de contenidos para los cinco años de educación secundaria (correspondiente a estudiantes entre 13 y 17 años aproximadamente). Se buscó que los temas, aunque se trabajaran principalmente a partir del curso de Educación Cívica, tuvieran conexión con otras áreas temáticas. Para una primera experiencia, se eligió el área de Historia del Perú, que siendo una materia presente en todos los años, permitía un acercamiento a diferentes tipos de sociedad. Así, los contenidos correspondieron a cuatro líneas temáticas:

1. Valores: se aportaron metodologías para desarrollar en los estudiantes las capacidades para identificar los valores en juego en la vida social, aprendiendo a tomar opciones éticas. Se profundizó en valores centrales para la vida democrática: solidaridad, responsabilidad, justicia, cooperación, etc.
2. Estado y ciudadanía: se presentó la evolución del Estado moderno y la noción de ciudadanía como el ejercicio efectivo de derechos y deberes individuales y colectivos.
3. Historia de la tributación: se presentó la evolución del Estado y de los sistemas tributarios en diferentes momentos de la historia del Perú.
4. Tributación: se ofrecieron conocimientos básicos sobre el sistema tributario peruano. Este punto fue importante a fin de formar una visión ajustada a la realidad, de las características y objetivos del sistema tributario.

El programa que se viene ejecutando en la Argentina sigue, en términos generales, líneas temáticas parecidas, a excepción de la referida a Historia de la tributación. La línea correspondiente al sistema tributario tiene un peso menor, considerando que se trata de acciones dirigidas a estudiantes de Educación General Básica (niños entre 6 y 13 años).

Es recomendable que los contenidos de los programas contribuyan a generar consenso sobre los objetivos y características de los sistemas tributarios. Igualmente, resulta muy útil presentar a los escolares aquellos servicios y obras públicas que se financian con recursos del Estado, puesto que muchas veces los escolares no perciben dicha relación. Puede ser oportuno también presentar las falencias y carencias que dichos servicios tienen y que no pueden solucionarse, en parte por falta de recursos, estableciendo el vínculo entre dicha situación y el incumplimiento tributario. En general - como se señaló en la primera sección de este trabajo -, es útil generar consenso sobre la necesidad de un sistema tributario efectivo, capaz de ser la principal fuente de financiamiento del Estado.

Tanto en el programa argentino como en el peruano, se han desarrollado dos materiales estrechamente relacionados: una guía para los docentes y un cuadernillo para el trabajo de los estudiantes. La primera presenta los contenidos y sugerencias para el trabajo con los estudiantes y se utiliza de manera importante en la capacitación docente. La segunda consiste en un conjunto de fichas de trabajo para los alumnos.

En el programa argentino se viene desarrollando, además, un conjunto de juegos didácticos que refuerzan los contenidos tributarios ofrecidos a los estudiantes. Estos juegos serán distribuidos en aquellas escuelas que cumplan con ejecutar las acciones de educación tributaria a las que se comprometieron y muestren los resultados del trabajo de los estudiantes, constituyendo así un incentivo

para dar continuidad a dichas actividades. Al respecto, cabe mencionar que la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (Colombia) desarrolló un conjunto de juegos destinados a fomentar entre los niños el conocimiento de los impuestos distritales.

Una diferencia importante entre los programas del Perú y la Argentina consiste en que, en el primero, las actividades educativas a realizar en el aula estaban pautadas, en una proporción elevada, por la unidad técnica responsable del programa. Así, tanto los materiales de formación para los docentes, las guías para los estudiantes y la capacitación docente, se orientaban hacia la ejecución de ocho sesiones de formación ciudadana y tributaria con cada grupo (aula) de estudiantes bajo responsabilidad del docente. En la Argentina, en cambio, los docentes reciben materiales y capacitación a fin de que ellos mismos diseñen las acciones a ejecutar en su aula, siendo la presentación de dicha planificación parte sustancial de la evaluación que permite la acreditación formal. La ventaja de la opción aplicada en el Perú es que ofrece una mayor garantía de ejecución de las actividades con los estudiantes por parte de los docentes. La ventaja de la alternativa aplicada en la Argentina consiste en exigir al docente un mayor grado de creatividad y compromiso, lo que podría asegurar que en el futuro continúe efectuando este tipo de actividades, aun sin la presencia directa de la administración tributaria. Esta opción, sin embargo, tiene un mayor riesgo de deserción de los docentes ya capacitados y requiere un esfuerzo mayor de seguimiento y control. Una postura intermedia parece una buena opción. En dicha dirección está evolucionando el programa argentino, aportando a los docentes mayor cantidad de instrumentos (fichas, diseños de actividades, etc.) que pueden aplicarse directamente en el aula.

h. La medición de resultados

Es sumamente difícil medir los resultados de una estrategia educativa como la propuesta, especialmente porque los resultados no sólo se sitúan en el terreno de las representaciones colectivas y las actitudes individuales, sino también en el largo plazo. De manera operativa, sin embargo, en el Perú se aplicaron instrumentos para evaluar el grado de recordación entre los estudiantes de determinados contenidos relativos a las cuatro líneas temáticas del programa, con resultados bastante positivos. Otros instrumentos del programa, como la Ficha de Observación en Clase y la Tabla de Evaluación de Materiales, también ofrecieron información sobre el posible impacto de las acciones ejecutadas con los estudiantes.

Es recomendable aplicar acciones de pre y post test en muestras representativas de la población docente y estudiantil participante en el programa, manteniendo incluso grupos de control ajenos al mismo. El método de los grupos focales también puede ser aplicado para este tipo de evaluación. La aplicación de estos instrumentos no debe hacerse sólo al finalizar la ejecución del programa global, sino en momentos intermedios, a fin de poder reorientar las acciones en curso.

i. Acciones de mantenimiento

Como se estableció al inicio de esta sección, no es posible para las administraciones tributarias sostener en el mediano y largo plazo una presencia directa e intensiva en los sistemas educativos. En consecuencia, es necesario desarrollar estrategias que permitan mantener vigente el interés que el programa genere en el medio educativo por la educación tributaria, aun con una presencia menos visible de la administración. Al respecto existe poca experiencia. En el Perú, actualmente la SUNAT mantiene cierta presencia en el medio educativo mediante acciones básicamente de comunicación y difusión.

A modo de propuesta, se sugiere que la administración tributaria colabore activamente en introducir la temática tributaria como un área de interés para las empresas y organizaciones generadoras de materiales educativos. Como es sabido, las escuelas demandan materiales educativos que desarrollen herramientas pedagógicas para abordar los temas establecidos en los programas oficiales de educación. En la medida en que un programa de educación tributaria logre interesar en dicho tema a los docentes y sus escuelas, estará contribuyendo a generar una *demanda* por contenidos y herramientas pedagógicas relativos a la educación tributaria. El paso que se propone realizar consiste

en establecer contacto con las editoriales y empresas que producen textos educativos (es decir, con la *oferta* de materiales educativos), proporcionando de manera gratuita los materiales desarrollados por la administración tributaria como base para que desarrollen sus propuestas educativas. De esta manera, se genera un círculo entre la demanda y la oferta de materiales relativos a la educación tributaria. En la medida en que este círculo funcione de forma sostenida y relativamente fluida, la administración puede pasar a tener un rol indirecto, centrado fundamentalmente en desarrollar nuevas propuestas pedagógicas para la educación tributaria que puedan ser entregadas - a través de los oferentes de textos y materiales - a los docentes y escuelas.

j. Riesgos

Los principales riesgos a evitar, al momento de desarrollar la estrategia que hemos descrito, son: 1) reducir el programa a un conjunto de actividades de información tributaria, dejando de lado la centralidad que debiera tener la formación en valores ciudadanos para generar consenso social en torno a la necesidad del sistema tributario; 2) una deserción elevada de los docentes capacitados mediante el programa, como resultado del mal funcionamiento de los mecanismos de seguimiento e incentivo, con lo cual se pierde parte importante de la inversión realizada; 3) una escasa colaboración activa de las autoridades educativas, que en el extremo pueden llegar a desentenderse de la marcha del programa y de los compromisos asumidos (especialmente del compromiso relativo a la inclusión de los temas tributarios en los contenidos educativos oficiales).

4.3. Acciones de formación ciudadana a nivel comunitario

a. Los objetivos y plazos

Esta estrategia pretende generar conciencia sobre la presencia cotidiana de actitudes de cumplimiento e incumplimiento tributario en determinadas colectividades o comunidades. Para ello, se busca lograr su compromiso para ejecutar, conjuntamente con la administración tributaria, actividades de difusión, educación e incluso verificación del cumplimiento de determinadas normas tributarias. A partir de ello, deben generarse espacios de reflexión sobre los derechos y deberes ciudadanos que enmarcan la vida en sociedad, poniendo particular énfasis en el vínculo entre el cumplimiento de los deberes tributarios y el derecho a gozar de los beneficios de la vida colectiva. Evidentemente, se trata nuevamente de objetivos cuyo logro sólo puede situarse en el mediano y largo plazo, aunque en el corto puede aspirarse a posicionar el tema en la vida cotidiana de las colectividades participantes.

b. Soporte institucional y financiero

La estrategia exige capacidad para entrar en contacto con determinadas colectividades, generar una relación de mutua confianza y desarrollar un vínculo fluido de trabajo. Esto requiere la existencia de alguna unidad o equipo técnico dedicado a ello. En el Perú, estas tareas fueron desarrolladas por el mismo equipo técnico a cargo del programa de educación tributaria en las escuelas. Dado que el equipo responsable estará en contacto permanente con colectividades que pueden tener diversas expectativas y demandas hacia la administración tributaria y el Estado, es indispensable que tenga el respaldo político necesario de los directivos de la administración y que conozca con prontitud las alternativas y limitaciones políticas que enfrenta la organización. La ausencia de este contacto puede conducir al equipo a asumir posturas o compromisos que contradigan las posibilidades políticas o las posturas públicas de la administración.

En relación con el soporte financiero, dado que el trabajo con distintas colectividades puede hacerse mediante gran variedad de acciones, el presupuesto necesario dependerá de las características específicas de las acciones que se decida ejecutar.

c. Las competencias profesionales necesarias

Como en las dos estrategias presentadas anteriormente, las competencias profesionales necesarias se sitúan principalmente en el campo de la Comunicación Social, la Pedagogía y las Ciencias sociales. Pero, a diferencia de las anteriores, esta estrategia exige que parte del equipo técnico tenga experiencia

en el trabajo de promoción socio-cultural con organizaciones de base.

d. La selección de las comunidades o colectividades adecuadas

Es de especial importancia la adecuada selección de las colectividades a comprometer en una relación de colaboración con la administración tributaria, pues debe evitarse que - como fruto de expectativas frustradas - la relación derive en un enfrentamiento que podría tener serios costos para la imagen pública de la administración tributaria. En consecuencia, no es recomendable elegir colectividades que tengan intereses que pueden verse directamente afectados por las decisiones que en materia tributaria tome el Estado o la administración tributaria (asociaciones de comerciantes, colegios profesionales vinculados a la tributación, asociaciones de productores, por ejemplo). El ámbito de las organizaciones de consumidores, organizaciones vecinales, grupos culturales u otro tipo de organizaciones vinculadas a la mejora de la vida comunitaria y a la defensa de los derechos civiles, puede constituir un terreno propicio. Ello debido a que el énfasis que dichas organizaciones ponen en el acceso a los servicios públicos y la mejora de los mismos, el mantenimiento o la creación de espacios públicos y otras actividades ligadas al bien común, conforman un terreno propicio para establecer un vínculo entre las obligaciones de los ciudadanos (entre ellas, las tributarias) y las posibilidades reales de contar con dichos servicios y espacios públicos. La comunidad escolar es también un ámbito propicio, en la medida en que las acciones que conduzcan a los estudiantes a identificar conductas concretas de cumplimiento e incumplimiento de las normas tributarias, constituyen un complemento perfecto para las acciones de formación cívica y tributaria.

e. Posibles acciones

Presentamos a continuación tres acciones específicas que responden a la estrategia que estamos comentando y que fueron ejecutadas por la administración tributaria peruana.

- Ferias de difusión tributaria

Entre 1993 y 1996, la SUNAT ejecutó ferias de información tributaria en un total de 11 ciudades, denominadas SUNATHONES (en alusión a una "Marathón de la Información Tributaria"). Estas ferias constituyeron un medio alternativo de comunicación destinado a fomentar la conciencia tributaria a escala masiva en la población de una determinada localidad, atendiendo las necesidades de información, educación y entretenimiento de los asistentes. A través de los 3 o 4 días de duración de cada feria, se utilizaron diferentes recursos de información y entretenimiento: servicio de orientación tributaria (puestos de atención de consultas), paneles con información tributaria (privilegiando recursos gráficos e historietas), folletería, concursos sobre temas tributarios, juego en computadora sobre temas tributarios y funciones de teatro para niños con temas tributarios.

Las SUNATHONES obtuvieron una importante concurrencia. Así, en 1993 participaron 160.000 personas en la SUNATHON realizada en Lima, y otras 195.000 en las 20 ferias realizadas en ciudades del interior del país entre dicho año y 1996 (a un promedio de 9.756 personas por feria). Esto ocasionó que los medios de comunicación local dieran una importante cobertura informativa a estos eventos. Por otra parte, la ejecución de estas ferias contó siempre con una importante participación de las autoridades locales.

Las ferias fueron diseñadas y ejecutadas por el Departamento de Proyección del Instituto de Administración Tributaria, el mismo que fue responsable de las acciones de difusión tributaria y del programa *Aprendamos a Tributar*. El aporte creativo de profesionales con experiencia en comunicación social y animación socio- cultural fue decisivo, pues permitió recurrir a elementos novedosos como los concursos y el teatro infantil, que venían siendo utilizados en otras áreas del Estado para la difusión de políticas y acciones públicas (por ejemplo, en el ámbito de los Servicios de Salud).[4] El diseño, actualización, mantenimiento y traslado de los materiales que constituyen la feria exigió un esfuerzo logístico y financiero importante.

- Los *Concursos Escolares de Comprobantes de Pago*

Como una extensión de las acciones del programa *Aprendamos a Tributar,* entre 1994 y 1997 se

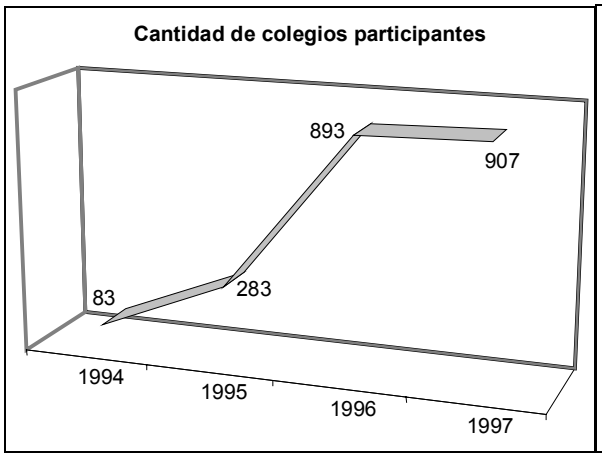
ejecutaron los *Concursos Escolares de Comprobantes de Pago*. En ellos se invitaba a los colegios de determinadas localidades a reunir la mayor cantidad posible de comprobantes de pago, obteniendo los ganadores premios que usualmente consistían en equipo informático, material deportivo, material bibliográfico y didáctico e incluso - a través de un convenio entre la SUNAT y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - obras de infraestructura física.[5] En la práctica, la tarea de reunir comprobantes de pago involucraba no sólo a los estudiantes sino a sus familiares, quienes se veían presionados por los estudiantes para exigir comprobantes de pago por sus compras cotidianas. De esta manera, el impacto de los concursos trascendió el ámbito estrictamente escolar. El incremento del número de colegios participantes fue un indicador de la acogida de esta estrategia (Recuadro 9).

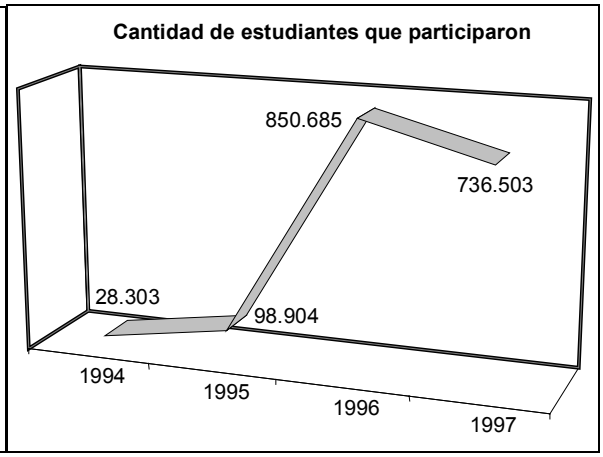
Desde una perspectiva educativa, los concursos pretendían introducir en la vida cotidiana de los niños y jóvenes el hábito de exigir la entrega de comprobantes de pago, a través de la explicitación de la importancia de estos documentos y de la motivación por ganar una competencia y obtener determinado premio. Desde el punto de vista fiscal, los concursos fueron una manera de incrementar la presión por entregar comprobante de pago que la administración usualmente ejercía sobre los negocios y empresas. A través de ellos se logró reunir una significativa cantidad de comprobantes (sólo en 1996 se recolectaron más de 7 millones de comprobantes) que fueron verificados por las unidades de Clausura y Sanción de las áreas operativas. Esto permitió identificar contribuyentes que no cumplían cabalmente con las regulaciones para imprimir y emitir los comprobantes, programándose así las acciones de fiscalización pertinentes.

Cabe destacar que una acción como ésta exige un importante esfuerzo administrativo y logístico, tanto de la unidad responsable de la ejecución del concurso como de las áreas operativas, responsables de la verificación de los comprobantes recolectados.

Recuadro 9

La experiencia de los *Concursos Escolares de Comprobantes de Pago*, ejecutados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú a través del Instituto de Administración Tributaria, se inició en 1994 con un piloto en tres ciudades del país (identificadas por una baja emisión de comprobantes). En 1995, el concurso se extendió a once ciudades, ampliándose luego a 27 ciudades en 1996 y 1997.





Además de constituir una acción educativa, dado que incluían espacios de reflexión con los estudiantes sobre la importancia de cumplir con las obligaciones referidas a la emisión y exigencia de comprobantes de pago, los concursos permitieron reunir una cantidad significativa de comprobantes que fueron analizados a fin de verificar la validez de su emisión (en 1996 se recolectaron 7.255.590 comprobantes y en 1997 5.292.370). Ello dio pie a posteriores acciones de fiscalización dirigidas a contribuyentes que incumplían el Reglamento de Comprobantes de Pago.

- La *Campaña Fedatario Escolar*

Mediante esta campaña se involucró a estudiantes de escuelas secundarias en actividades de fiscalización preventiva. La experiencia se desarrolló en el marco de la prueba piloto del programa *Aprendamos a Tributar,* ejecutado con 10 colegios de Lima en 1994. En ella, los alumnos participantes acudían a los establecimientos comerciales y observaban una transacción comercial, debiendo prestar atención a la entrega del comprobante de pago respectivo por parte del comerciante o, en su defecto, a la exigencia del mismo por parte del consumidor. El fedatario escolar debía registrar esta información y luego, pidiendo permiso al dueño del establecimiento, pegar un *sticker* en el que se promovía la entrega de comprobantes de pago.

Como se observa, la actividad permitía a los estudiantes observar de cerca conductas cotidianas de cumplimiento e incumplimiento tributario. Más aún, en algunos casos la conversación con los propietarios de la tienda los enfrentaba a la necesidad de dar cuenta de los valores y razones que sustentan las acciones de cumplimiento (entregar comprobante, en este caso), reflexionadas previamente en el marco del programa *Aprendamos a Tributar*. De esta manera la formación en valores recibida en el aula trascendía hacia la vida de todos los días, enfrentándolos a la responsabilidad cívica de promover la vigencia efectiva de los deberes y derechos ciudadanos.

La experiencia fue luego replicada en otras provincias en el marco del programa de educación tributaria para las escuelas.

f. Mecanismos de evaluación

Evaluar el cumplimiento de los objetivos educacionales en este tipo de acciones es bastante complejo. De manera inicial, se recomienda aplicar la metodología de grupos focales con una muestra de participantes y, de ser posible, con algún grupo de control. Ahora bien, dado que estas acciones pretenden tener un impacto en la colectividad en general, es importante considerar en la evaluación la información aparecida en los medios de comunicación y, si es posible, recoger la opinión de una muestra de miembros de la comunidad.

g. Riesgos

El principal riesgo es que la colectividad, los medios de comunicación o determinadas autoridades (las educativas, por ejemplo) interpreten este tipo de acciones como una estrategia de utilización de parte de la población (escolar, por ejemplo) para ejecutar mejor las acciones de control tributario que son responsabilidad de la administración tributaria. Al respecto, es muy importante que todas las acciones incluyan explícitamente, desde su diseño y planificación, espacios e instrumentos para promover la reflexión y el debate sobre las actitudes y conductas que se observan en la comunidad. Este elemento es el que garantiza el carácter educativo de las acciones. Por otra parte, la administración debe insistir en la necesidad de formar a la colectividad para exigir en la práctica (no sólo en teoría) el cumplimiento de los deberes ciudadanos, enfatizando que ello no es responsabilidad exclusiva del Estado y es, además, una actitud complementaria a la defensa de los derechos ciudadanos.

Notas

[1] Es imposible dilucidar aquí las raíces históricas de esta percepción (muy extendida en la población peruana y presumiblemente en otros países con una experiencia histórica similar en la Región), pero situaciones como la exclusión de grandes sectores sociales de los beneficios de la acción pública y la recurrente tendencia a financiar el Estado con base en el endeudamiento externo podrían haber influido poderosamente en ella.

[2] Aunque las administraciones puedan mantener posteriormente acciones de presencia y apoyo al medio educativo, como sucede actualmente en el Perú, ellas no tienen la intensidad y profundidad que tienen programas como los que presentamos.

[3] En un primer momento, por lo menos, es saludable concentrarse en la población educativa de los grandes centros urbanos. Ello debido a que los costos de cubrir la población rural, dada su dispersión, resultan sumamente elevados. Además, la frecuente escasez y/o baja calidad de los servicios públicos (entre ellos, el educativo) en los medios rurales puede dificultar significativamente la credibilidad de un programa de formación tributaria en dicho medio.

[4] Así por ejemplo, el teatro fue un recurso utilizado para ilustrar a los niños y a sus padres temas específicos, como el nuevo Régimen de Comprobantes de Pago, el Régimen Simplificado o la necesidad de exigir la entrega de comprobantes de pago. También fue útil para mostrar la utilidad social de los impuestos e introducir una reflexión sobre las responsabilidades ciudadanas.

[5] Atendiendo la variable población estudiantil de los colegios participantes, los ganadores no eran seleccionados en función del volumen absoluto de comprobantes reunidos, sino con base en la relación entre cantidad de comprobantes reunidos y cantidad de estudiantes matriculados.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996) La hechura de las Políticas. Segunda Antología. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa (2a. edición).

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, Secretaría de Hacienda, Dirección de Impuestos Distritales. s.f. Primera parte del modelo de Cultura Tributaria. Percepción de los contribuyentes sobre el tributo. Bogotá.

BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas (1979) La construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu.

CORTÁZAR, Juan C. y SULMONT, David (1996) Actitudes y opiniones respecto a la carga tributaria de jefes de hogar en Lima Metropolitana. Lima: Instituto de Administración Tributaria / SUNAT.

JODELET, Denisse (1986) "La representación social: fenómenos, concepto y teoría." En: Moscovici, S. Psicología Social. Pensamiento y vida social (Tomo II). Buenos Aires: Paidós.

LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio (1997) Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú. Lima: IDS.

RADANO, Alberto (1996) Administración Tributaria. Funciones básicas, mejores prácticas y planeamiento estratégico. Mimeo.

SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria)/Instituto de Administración Tributaria (1994) Encuesta de Opinión Pública. Análisis comparativo global de los resultados 1993 y 1994. Lima. Mimeo.

Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 17 (Jun. 2000). Caracas.

Tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos *

Leonardo Santana Rabell

I. Introducción

El objetivo de este artículo es hacer una reflexión sobre los planes de estudios y las tendencias curriculares con respecto a la enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos. Nos interesa discutir los retos o problemas más importantes a los cuales se enfrenta la disciplina de la Administración Pública en ese país y las tendencias generales en la formación de los estudiantes que cursan estudios de postgrado en las más prestigiosas universidades estadounidenses.

De acuerdo con algunos académicos, la administración pública en los Estados Unidos se encuentra en una gran paradoja (Kettl, 1999; Thompson, 1999). Esta paradoja consiste en lo siguiente: mientras que, por un lado, la actividad de la administración pública se hace más relevante y central para la gobernabilidad democrática del mundo actual, por el otro, la disciplina en los Estados Unidos pierde prominencia y parece estar estancada en temas irrelevantes para los formuladores e implementadores de la política pública. De hecho, en algunos círculos académicos el concepto tradicional de "administración pública" se utiliza en sentido peyorativo y, en la práctica, parece ser sustituido o subsumido dentro de otras categorías tales como: política pública, teoría de la organización, implementación y, más recientemente, la nueva gerencia pública.

A pesar de las reformas administrativas realizadas en todos los niveles del gobierno estadounidense, particularmente durante los últimos años debido al auge de la "reinvención" (Osborne y Gaebler, 1992; Osborne y Plastrik, 1997), la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas continúa siendo muy baja. Un estudio auspiciado por la Universidad de Harvard tiende a confirmar el peligroso decaimiento en la credibilidad del gobierno, especialmente a nivel federal (Nye, Zelikow y King, 1996). En 1964, tres cuartas partes de los ciudadanos estadounidenses confiaban que el gobierno federal tomaba las decisiones correctas la mayor parte del tiempo. Sin embargo, en 1996, una encuesta similar reveló que sólo el 22% de las personas confiaba que el gobierno federal estaba haciendo las cosas que debía hacer.

Las causas principales para esta falta de credibilidad radican en que la mayoría de los ciudadanos percibe que el gobierno es ineficiente, desperdicia mucho dinero y gasta recursos en decisiones erróneas. Para aumentar la confianza pública, los ciudadanos aspiran a un liderato político responsable, honesto y comprometido; simultáneamente, esperan un mejor desempeño de los funcionarios y las agencias del gobierno. Así, el liderato político responsable y el desempeño eficaz parecen ser las exigencias de los ciudadanos para un mejor gobierno. Ambas variables son indispensables para la gobernabilidad; sin embargo, la Administración Pública, como disciplina y como práctica, ha tenido un protagonismo declinante en el segundo aspecto.[1]

Algunos sostienen que la academia estadounidense ejerce muy poca influencia en las altas esferas decisionales (gobernantes y funcionarios), donde realmente se diseña y formula la política pública fundamental del país (Kettl, 1999). Como dato histórico, cabe destacar que durante las administraciones de los presidentes Roosevelt, Truman y Eisenhower, los académicos y profesionales provenientes de la disciplina eran consultados con mucha frecuencia y desempeñaban un rol prominente en el diseño e implementación de las políticas y reformas gubernamentales. Esta situación comenzó a cambiar a principios de la década de los setenta. Los asesores principales en reforma y gerencia administrativa del gobierno federal, durante la incumbencia de los presidentes Nixon, Reagan y Bush, provenían del sector empresarial. Con la reciente propuesta de reinventar el gobierno, el presidente Bill Clinton y el vicepresidente Al Gore llamaron a un periodista, David Osborne, como el nuevo "gurú" de las reformas

---

(*) Versión revisada del documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en México, DF, del 19 al 22 de octubre de 1999. El autor agradece la colaboración de los estudiantes asistentes Manuel J. Ayala Troche, María Rosa Romero Jackson y Sheila Rosado Rodríguez.

gubernamentales. Esto, a pesar de las fuertes críticas conceptuales y metodológicas a las propuestas relacionadas con la llamada reinvención del gobierno por parte de un sector importante de la academia (Moe, 1994; Durning, 1995; Kettl y DiIulio, 1995; Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995).

El desprestigio del gobierno y lo que éste representa, ha provocado un "déficit de credibilidad" que, como un "efecto perverso", se ha extendido a la Administración Pública como campo de estudio (disciplina) y quehacer profesional. La situación planteada nos lleva a indagar sobre la situación actual y los retos más importantes a los que se enfrenta la disciplina y práctica de la Administración Pública en los Estados Unidos.

II. Retos y problemas de la administración pública en los Estados Unidos

En abril de 1999, el Journal of Public Affairs Education (Vol. 5, Núm. 2), publicación oficial de la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración de los Estados Unidos -NASPAA, por sus siglas en inglés), publicó los resultados de un Simposio sobre el Avance de la Administración Pública en los Estados Unidos. El propósito de esta actividad era evaluar la situación de la Administración Pública como disciplina y práctica. Las discusiones generadas en este evento, así como otras publicaciones y documentos recientes, sirven para auscultar cuáles son los problemas o retos a los que se enfrenta la Administración Pública y las tendencias curriculares más relevantes. A nuestro juicio, cuatro son los retos que más se aluden en la literatura.

En primer lugar, se demuestra una serie de preocupaciones sobre cómo mejorar la teoría y la investigación en Administración Pública; se trata del viejo problema sobre el desarrollo del conocimiento en esta área de estudio. La temática surge como parte del debate relacionado con la forma en que se produce y transmite el conocimiento científico en la Administración Pública (White, 1986; White y Adams, 1994; White, 1998). Es decir, algunos académicos cuestionan la posibilidad real de que la disciplina pueda generar nuevas estrategias, métodos y técnicas de investigación para producir conocimientos válidos y utilizables en la enseñanza y capacitación de estudiantes y funcionarios. El extenso debate que se ha generado desde hace mucho tiempo sobre la naturaleza del conocimiento en las ciencias sociales y humanas, no ha producido un consenso claro sobre la fundamentación científica (Santana Rabell, 1989). A pesar de que existen varias orientaciones epistemológicas en pugna, todavía la tradición positivista y su modelo de explicación causal (según el canon de las ciencias naturales) domina los círculos intelectuales de los Estados Unidos. Es por ello que los requisitos y exigencias metodológicas que implica esta concepción de la ciencia son utilizados como los parámetros principales para evaluar las investigaciones, obviando otras tradiciones igualmente válidas, como son la interpretativa (fenomenológica) y la crítico-dialéctica.

En la presente década, esa controversia ha reaparecido debido particularmente a la pobre calidad de las tesis doctorales en Administración Pública que se están produciendo en la mayoría de las universidades estadounidenses, y al carácter aplicativo, descriptivo y pragmático de las publicaciones en las revistas profesionales. Por un lado, se señala que las disertaciones doctorales no cumplen a cabalidad con los criterios de rigurosidad científica que tradicionalmente son aceptadas por las ciencias sociales y humanas. De otro lado, se argumenta que estas disertaciones no sólo dejan de cumplir con dichos requisitos, sino que, además, carecen de alternativas filosóficas o metodológicas novedosas que puedan ofrecer alguna perspectiva alentadora sobre el futuro de la investigación y el avance del conocimiento en Administración Pública (White, 1986; Santana Rabell, 1989; White, 1994).

Un estudio más reciente sobre esta controversia (White, Adams y Forrester, 1996), tiende a confirmar que los programas de doctorado y la investigación en Administración Pública no están produciendo el conocimiento ni la teoría con la posibilidad para garantizar el avance de la disciplina y la profesión. De acuerdo con los resultados del estudio, los egresados de estos programas no publican en las revistas profesionales, posiblemente por la pobre calidad de sus disertaciones doctorales. Además, sólo una pequeña cantidad de ellos muestra interés por ingresar a labores docentes o de investigación en

instituciones universitarias. La mayoría de los estudiantes egresados de los programas doctorales prefieren desempeñarse como técnicos, analistas o administradores en las oficinas del gobierno, organizaciones sin fines de lucro y empresas privadas.

El conjunto de estos hallazgos lleva a reflexionar sobre las limitaciones y posibilidades para el desarrollo de nuevas teorías que propicien el avance del conocimiento en la disciplina. Por otro lado, la ausencia de conocimientos y teorías válidas ha impedido - según expresan algunos pensadores- que se pueda identificar las competencias necesarias para los administradores públicos que se forman en las universidades. Obviamente, esta situación dificulta la tarea de organizar los programas de estudios y las reformas curriculares con alguna pertinencia para la realidad administrativa (Tompkins, Laslovich y Green, 1996; Thompson, 1999).

Otra preocupación, relacionada con el punto anterior, es la alegación de que muchos de los programas de maestría en Administración Pública en los Estados Unidos están orientados por enfoques "ahistóricos, "instrumentales" o de "racionalidad técnica", según lo definido por Max Weber (González Ortíz, 1987; White, 1998). El modelo educativo que se deriva de este enfoque es hacia cómo hacer cosas específicas: preparar un presupuesto, elaborar una descripción de puestos, diseñar una propuesta y otras actividades semejantes de la labor administrativa. Como discutiremos más adelante, es obvio que el cómo es importante y necesario para los programas profesionales. Sin embargo, tal parece que en la educación de postgrado en Administración Pública se evidencia una preocupación menor por la reflexión teórica o el porqué de la acción gubernamental. Se alega que, debido a esta situación, sus egresados están deficientemente preparados para entender el significado de la administración pública como institución y campo de estudio e investigación. También se ha argumentado que muchos de los estudiantes que ingresan a los programas de maestría en esta disciplina carecen de conocimiento previo sobre gobierno y política en los sociedades democráticas, y demuestran poco aprecio e identificación con el servicio público. A pesar de ser inteligentes y estar motivados en sus estudios, no están "cultivados", en el sentido de poseer un entendimiento adecuado sobre el rol de las organizaciones públicas en la sociedad contemporánea. Esta atención inadecuada a la reflexión, interpretación y crítica del por qué de la Administración Pública, se manifiesta casi grotescamente en las convenciones y congresos (White, 1998). Los eventos profesionales y académicos se han convertido en actividades donde se privilegian más los talleres y conferencias motivacionales sobre la última moda gerencial, que el rigor de las discusiones teóricas y el futuro de la Administración Pública como campo de estudio.

El desarrollo de la disciplina depende de una base de conocimiento robusta, por lo que se necesita mayor investigación y elaborar un repertorio de conceptos para comprender o interpretar las nuevas realidades sociales, establecer validaciones empíricas y nuevas conjeturas o proposiciones científicas. Pero además, se tienen que realizar esfuerzos educacionales para destacar el "arte" de la práctica gerencial (aspecto intuitivo), imprescindible para la creatividad y el manejo de las diferentes culturas y conductas organizacionales (Behn, 1996).

Aspectos adicionales, identificados en la literatura como obstáculos o limitaciones para el desarrollo de la teoría y el conocimiento de la Administración Pública como campo de estudio, son: 1) la desvinculación o separación entre las investigaciones y la labor docente que realizan los académicos, y las realidades cotidianas con las cuales se confrontan los administradores públicos en sus centros de trabajo (Kettl, 1999); 2) la cantidad insuficiente de recursos económicos de fuentes externas disponibles para la investigación en Administración Pública (Brintnall, 1999), y 3) las dificultades burocráticas para formar alianzas colaborativas e interdisciplinarias con colegas de otras disciplinas (o instituciones), en el diseño de investigaciones e impartir cursos sobre asuntos y temas de intereses comunes (Radin, 1999). Los problemas discutidos levantan serias interrogantes sobre el cuerpo de conocimiento e investigación en que se fundamenta la teoría y práctica de la disciplina en los Estados Unidos, y la conveniencia de explorar nuevas respuestas a los grandes asuntos teóricos, filosóficos, epistemológicos e históricos de la Administración Pública como campo de estudio y quehacer profesional.

Un segundo problema o reto relacionado con el avance de la disciplina, es la preocupación con respecto a la necesidad de ampliar el dominio o jurisdicción del campo de estudio tradicional de la Administración Pública (Thompson, 1999). Ante las nuevas circunstancias creadas por la llamada "sociedad del conocimiento", especialmente su impacto en las relaciones Estado-mercado-sociedad, el objeto de estudio de la disciplina no puede limitarse a las burocracias gubernamentales (Bresser y Cunill, 1998). Actualmente, el logro de los objetivos de la política pública depende de complejas "cadenas" o redes de agentes sociales que incluyen organizaciones públicas, privadas, comunitarias y sin fines de lucro, que son indispensables para la implementación exitosa. Por lo general, en la implementación de las políticas y programas gubernamentales intervienen varias jurisdicciones de autoridad organizacional (federal, estatal, regional y municipal), diversas instituciones (agencias) de un mismo nivel de gobierno, y actores privados. Esta diversidad y heterogeneidad de las organizaciones aumentan la complejidad para que los servicios públicos se brinden con eficacia. La implementación de la política y el manejo de programas conlleva, por lo tanto, grandes problemas de coordinación interorganizacional de una vasta red de agentes públicos y privados. Ampliar la jurisdicción del campo tradicional de la Administración Pública para entender la complejidad del esfuerzo colaborativo, es una condición imprescindible para ofrecer explicaciones, interpretaciones y sugerencias relevantes, no sólo sobre las conductas burocráticas al interior del gobierno, sino además sobre la diversa red de agentes sociales privados y no gubernamentales que están involucrados en el proceso de implementación (Thompson, 1999). Si algo nos está demostrando claramente las tendencias de la sociedad contemporánea, es que lo “público” no se reduce estrictamente a lo gubernamental o estatal. Los planes de estudios y la enseñanza de la disciplina tienen que proveer respuestas a la complejidad del campo de estudio y al nuevo significado de lo "público" en las sociedades postmodernas.

Un tercer problema planteado a la disciplina y educación de la Administración Pública en los Estados Unidos se relaciona con los aspectos normativos y valorativos de la gestión pública (Hart, 1984; Cooper, 1986; Hart, 1989; Ventriss, 1989; Rosembloom, 1998). Para un amplio sector de la academia, el desarrollo de la disciplina tiene que estar vinculado a la necesidad de vigorizar la confianza de los ciudadanos y el compromiso ético de los funcionarios. Estos abogan por la necesidad de rescatar los temas clásicos provenientes de la filosofía y la teoría política. Argumentan que la disciplina debe fomentar en los estudiantes un nuevo entusiasmo por los valores fundamentales de la responsabilidad pública y promover un carácter ético congruente con las obligaciones cívicas de los servidores públicos. El desarrollo de estos aspectos o "vectores normativos", servirá para llamar la atención sobre el oportunismo, egoísmo e individualismo rampante que han prevalecido en el contexto administrativo. Las obligaciones cívicas que se deben fomentar entre los estudiantes y los funcionarios públicos son: a) autonomía para desarrollar un pensamiento independiente y crítico; b) capacidad para dirigir mediante persuasión y consenso; c) trascender la tentación de la corrupción, y d) el deseo de que todos los empleados públicos se conviertan en "ciudadanos ejemplares" (Hart, 1989).

Al parecer, se está conformando un consenso respecto a que el currículo de Administración Pública tiene que explicitar e identificar los grandes valores y preceptos que rigen el manejo de los asuntos públicos en una democracia liberal (Thompson, 1999, Kettl, 1999). Más específicamente, la educación debe responder a las interrogantes de los funcionarios sobre sus acciones individuales y las posibles implicaciones éticas de sus decisiones y actuaciones cotidianas. Esto se hace más necesario ante las nuevas exigencias de las reformas administrativas orientadas por la visión empresarial, que le imponen a los administradores públicos nuevas tareas: administración de contratos de servicios, que antes prestaba exclusivamente el gobierno; privatizaciones; fiscalización o "monitoreo" de los servicios ofrecidos por agentes privados y relaciones de colaboración e intercambio con el sector empresarial, entre otros. Se requiere que los funcionarios y empleados públicos, como responsables en última instancia de los resultados de los programas, adquieran una mayor comprensión de los valores que compiten entre sí en el sector público (eficiencia, eficacia, responsabilidad pública, representatividad, rendición de cuentas,

equidad y participación). Estos valores pueden traer conflictos y dilemas al momento de tomar decisiones "empresariales" (Rosembloom, 1998).

El cuarto problema que se plantea respecto a la educación en Administración Pública es la necesidad de actualizar el currículo para responder a las tendencias cambiantes (nacionales o globales) del contexto en que se desenvuelven las organizaciones públicas. Estas circunstancias provocan focos curriculares y fundamentos conceptuales diferentes, que, como grandes "oleadas", provocan debates e intereses específicos en el avance de la disciplina (Ingraham y Zuck, 1996). En este sentido, el contexto es la variable independiente que redefine el debate y las escuelas de pensamiento dominantes en la formulación de los planes de estudios y la enseñanza de la disciplina. Actualmente, uno de los mayores consensos es el cambio ultrarrápido que ha ocurrido en las sociedades contemporáneas. La revolución tecnológica, particularmente en la informática y las comunicaciones, así como la reorganización de la economía a escala mundial y la consecuente formación de bloques económicos comerciales regionales, son eventos que impactan de manera significativa la forma en que se elaboran y manejan las políticas públicas (Santana Rabell, 1991; Negrón Díaz, 1997).

Las nuevas realidades globales obligan a los diferentes gobiernos a diseñar estrategias para alcanzar "ventajas comparativas" y "competir" eficientemente en los diversos mercados. Ingraham y Zuck (1996: 172-173) han identificado "oleadas" de cambios que seguramente redefinirán los planes de estudios y la educación en Administración Pública en los Estados Unidos, específicamente en las instituciones que son miembros de la NASPAA. Además de la diversidad que caracteriza el ambiente interno de las organizaciones públicas, los mayores cambios serán los siguientes:

1. Se realizarán grandes transformaciones en el tamaño, estructura y base de recursos del gobierno.

2. Las distinciones entre las organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro se continuarán "difuminando" (*blurring*).

3. Aumentarán las demandas para que el servicio público - cualquiera sea la forma o nivel de gobierno - sea más productivo, orientado a resultados y más responsable.

4. Los debates sobre la reforma de la gerencia pública continuarán, y esta discusión afectará tanto a las organizaciones del servicio público como a los programas de enseñanza de Administración Pública.

5. La globalización y los asuntos internacionales tendrán profunda influencia en las instituciones educativas. Desde el punto de vista externo, configurarán las tareas y funciones de las organizaciones en las que los egresados vivirán y trabajarán. A nivel interno, estos eventos influenciarán el currículo, la composición del cuerpo estudiantil, las relaciones entre las universidades y programas de otras naciones y el uso de los recursos para ofrecer capacitación y educación gerencial en el exterior.

6. La explosión de la tecnología tendrá un gran impacto en todos los niveles de la educación, la comunicación y el mundo real del trabajo. La enseñanza a distancia será un componente de los programas. Una comprensión efectiva de la integración y manejo de la tecnología en los programas de estudios es un problema que enfrentan casi todas las instituciones educativas en los Estados Unidos.

7. La relación entre los ciudadanos, el servicio público y el buen gobierno exigirá mayor atención y discusión. Es decir, será prioritario entender las vinculaciones entre los servidores públicos (ampliamente definidos) y los ciudadanos respecto a los principios de la responsabilidad democrática, los valores y la ética, independientemente del lugar de trabajo en el que se ubiquen finalmente los egresados de los programas de Administración Pública.

Ante la competencia internacional y las "macrotendencias" mencionadas, los gobiernos están obligados a mejorar y aumentar la competitividad, eficiencia, productividad y calidad de sus servicios. De igual forma, la crítica generalizada sobre la capacidad del modelo burocrático de organización gubernamental para afrontar los problemas de la sociedad del conocimiento, es otro de los elementos que demanda cambios a la educación en Administración Pública. La forma organizacional tradicional del gobierno (centralizada, jerarquizada, excesivamente reglamentada y orientada al control por medio de la autoridad y reglas inflexibles), no es funcional a la sociedad posmoderna (Santana Rabell, 1994). Se

argumenta que para conseguir excelencia y calidad en los servicios, es necesario adaptar al funcionamiento del gobierno algunos de los "paradigmas" o modelos del sector empresarial. La búsqueda de opciones teóricas y prácticas, el diseño de nuevas formas de organización, la formación de alianzas estratégicas con el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro o comunitarias constituyen conocimientos necesarios para la educación en Administración Pública. Los planes de estudios deben proveer los conocimientos y destrezas gerenciales que capaciten para ser exitosos ante estas nuevas circunstancias.

III. Conocimientos, destrezas y valores requeridos

Es bien sabido que en el estudio de la Administración Pública (y de las ciencias sociales) no existe un cuerpo teórico unificado - o un paradigma - claramente establecido que oriente la producción de conocimientos y la enseñanza (Santana Rabell, 1991). Esto se refleja en la educación, los ofrecimientos curriculares, la diversidad en el contenido de los cursos y las diferencias en cuanto a la orientación valorativa o filosófica de cada programa. Algunas maestrías le otorgan prioridad a la adquisición de herramientas o técnicas gerenciales; otras se focalizan más hacia la gobernabilidad democrática y la filosofía política; varias están fundamentadas en las llamadas ciencias administrativas o gerenciales y otras en la ciencia política o la política pública (King, Britton y Missik, 1996).

A principios de los noventa, se argumentaba (Kettl, 1990) que en la enseñanza de la Administración Pública existían tres tendencias principales: 1) la orientación hacia la implementación, que se enfoca en los logros y resultados de los programas de gobierno, 2) la gerencia pública, que le otorga prioridad a la formulación de estrategias organizacionales para la alta gerencia, y 3) el enfoque racional-cuantitativo, dirigido a entender el funcionamiento del mercado y la elección de las decisiones óptimas (*public choice*) mediante el uso de métodos y técnicas analíticas.

En un simposio sobre Educación en Administración Pública celebrado en Estados Unidos, y publicado en una edición especial en la *International Journal of Public Administration*, Raymond W. Cox (1990) formuló un marco de referencia conceptual para el currículo de las maestrías en Administración Pública en los Estados Unidos. Apoyaba su propuesta en el supuesto de que los postgrados en administración no han sido efectivos en la enseñanza de la gerencia. De acuerdo con este autor, la comunidad académica ha realizado un trabajo excelente en preparar estudiantes para posiciones técnicas-profesionales en administración de recursos humanos, presupuestos y análisis de política pública; sin embargo, se ha fracasado en la enseñanza de la gerencia, particularmente para los niveles de gerencia media. Los egresados se han quedado sin los fundamentos para entender su rol como gerentes. La premisa de este esquema es que dicha educación debía dirigirse hacia los factores que reflejan los valores públicos subyacentes en el concepto de gobernabilidad (*governance*). Para cumplir con este objetivo, la educación en gerencia pública debería integrar los siguientes aspectos: 1) los fundamentos políticos y éticos de lo público; 2) un conocimiento sobre la práctica de la gerencia en organizaciones públicas, y 3) desarrollo de las destrezas para un desempeño eficiente y responsable de la gerencia pública. Cox concluye que los programas deberían reflejar estos tres elementos si se pretende proveer una adecuada educación en gerencia. Además, reitera que la educación en gerencia es sólo uno de los fines de la maestría, dado que el desarrollo de competencias técnicas en los otros aspectos del gobierno son objetivos igualmente importantes. El propósito es diseñar un plan de estudios que integre las necesidades de los estudiantes por obtener, simultáneamente, destrezas gerenciales y competencias técnicas.

De otra parte, Stillman (1991) sugiere que la creciente especialización, la diversidad de enfoques, la fragmentación del objeto de estudio y la complejidad, son los elementos centrales que caracterizan el estudio de la administración pública en los Estados Unidos. De hecho, señala que en ese país no se puede identificar dos programas de estudios sobre Administración Pública que sean idénticos. A pesar de ello, identifica cinco categorías principales que tienden a organizar los programas. Estas son las siguientes: 1) programas que enseñan la administración como subcampo de las ciencias políticas o las artes liberales (que es la tendencia dominante, dos quintas partes del total de programas); 2) programas o escuelas autónomas

orientadas al adiestramiento en destrezas en tecnologías administrativas; 3) programas que ofrecen un grado o título en política pública; 4) programas abarcadores que ofrecen un currículo general y flexible que posibilite la combinación de enfoques educacionales en política, gerencia y política pública, y 5) programas orientados hacia el desarrollo de diferentes especialidades en diversas ramas, tales como: administración de servicios de salud, administración municipal, áreas metropolitanas, entre otras.

Un estudio realizado por nosotros, también a principios de los noventa, concluyó los siguiente (Santana Rabell, 1991): "...La literatura revisada demuestra que los análisis de política pública y la teoría de la organización producen muchos de los conceptos que articulan el campo de la Administración Pública norteamericana. Dentro de sus esquemas conceptuales y analíticos se desarrolla la mayor parte de la enseñanza e investigación. Los análisis de política pública proveen una interrelación entre la política y la administración. En la actualidad, los esfuerzos en esta área se dirigen más hacia la implementación y la evaluación, en concreto, que a cómo se realizan los programas y proyectos del gobierno. Por su parte, en la teoría de la organización actualmente se producen una serie de conocimientos que pretenden capacitar al estudiante para el manejo de las recursos humanos y tecnológicos en condiciones de escasez e incertidumbre. Los conceptos de sistemas abiertos, negociación, consensos, flexibilidad, liderazgo democrático, administración de conflictos, heterogeneidad, entre otros, son imprescindibles para entender la complejidad organizacional frente a las circunstancias adversas y conflictivas del entorno socio-político".

Hemos mencionado que no está disponible un enfoque exclusivo que oriente la enseñanza de la maestría en Administración Pública en los Estados Unidos; sin embargo, se acepta que al menos existen tres "perspectivas conceptuales" que sirven para organizar los planes de estudios y la educación en Administración Pública: la ciencia política (*political science perspective*), la gerencial (*management perspective*) y la valorativa (*values perspective*) (Tompkins, Laslovich y Greene, 1996; Rosembloom, 1998).

La perspectiva de la **ciencia política** sostiene que la Administración Pública como disciplina es un subcampo importante de aquella ciencia. Dentro de este enfoque, el objetivo o tarea principal de la educación consiste en preparar a los estudiantes para el servicio público, pero otorgándole prioridad al conocimiento y técnicas analíticas sobre la estructura y funcionamiento del gobierno. Igualmente, se subraya el dominio de la teoría administrativa y la política interburocrática. En las instituciones donde este enfoque predomina, los cursos tienden a focalizarse en el impacto de la política en los procesos y decisiones gubernamentales, particularmente en los aspectos presupuestarios. Desde el punto de vista pedagógico, el énfasis es hacia la transmisión de conocimientos y experiencias en vez de desarrollar destrezas gerenciales. La comprensión sobre el proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas es muy importante. Sin embargo, por lo general, los académicos evitan tomar una orientación muy técnica o práctica, dado que su misión consiste en provocar una reflexión para comprender los procesos, actores, grupos, coaliciones e intereses que determinan, en última instancia, las decisiones administrativas en el sector público.

La perspectiva **gerencial** aboga porque la enseñanza de la Administración Pública debe orientarse hacia el manejo de las organizaciones y programas del gobierno. Desde este punto de vista, la educación en la disciplina no es simplemente proveer conocimientos sobre las relaciones entre política y administración, sino ayudar a los estudiantes a desarrollar las estrategias analíticas, así como las destrezas conductuales que necesitan para practicar efectivamente el "arte" de la gerencia. La orientación pedagógica de estos programas es formar "gerentes competentes" y mejorar el desempeño del gobierno. Los cursos se diseñan para cumplir con dos funciones generales: conocer y aplicar los principios y las técnicas de la gerencia y la comprensión de la conducta organizacional. Dentro de este contexto, se tiende a soslayar la adquisición de conocimiento teórico, mientras que se apoya - casi incondicionalmente - el desarrollo de destrezas interpersonales para la comunicación, relaciones públicas y la comprensión del comportamiento humano, las cuales han sido relegadas por mucho tiempo. Desde el punto de vista de la enseñanza, la consigna es

orientar el currículo hacia la práctica y las destrezas gerenciales y menos hacia la gobernabilidad o la ciencia política. Los propulsores de la Nueva Gerencia Pública y la reinvención del gobierno coinciden con muchos de los planteamientos de este enfoque.

Finalmente, la perspectiva de **valores** se sostiene en la creencia de que es académicamente irresponsable producir gerentes y analistas técnicamente competentes pero sin un conocimiento normativo sobre su función como servidores públicos. Los seguidores de este acercamiento conceptual plantean que conseguir objetivos sociales requiere mayores conocimientos y compromisos que educar estudiantes para convertirlos en meros gerentes competentes y efectivos. Por lo cual, la ética, la responsabilidad social del administrador público, el respeto de la burocracia al debido proceso de ley y la integridad en la gestión administrativa, parecen ser inquietudes prioritarias en este sector de la academia estadounidense. Es pues, el objetivo curricular primordial, sensibilizar a los estudiantes sobre los valores y compromisos que subyacen en el servicio público.

Otros autores (Rohr, 1989; Ventriss, 1991; Moe, 1995; Rosembloom, 1998) plantean la necesidad de fortalecer el currículo de los programas de Administración Pública con una educación que incluya los principios y valores constitucionales. El derecho constitucional y las decisiones judiciales (especialmente las emitidas por los tribunales federales) son fuentes de conocimiento necesario para entender los principios en que se fundamenta la operación administrativa del gobierno estadounidense. El derecho constitucional no sólo establece el contexto y las restricciones de las decisiones administrativas en el sector público, sino además fundamenta los valores y principios políticos de ese sector, tales como: el debido proceso de ley, los derechos civiles y humanos, la igual protección de las leyes y la equidad con los sectores sociales tradicionalmente excluidos, como las mujeres, etnias y grupos minoritarios.

Por otro lado, está disponible alguna evidencia que permite identificar aquellos conocimientos, destrezas y valores que son importantes para los propios estudiantes egresados de maestría en Administración Pública. King, Britton y Missik (1996) encontraron que para los egresados de dos programas (Evergreen State College y University of Akron), aun cuando la retórica y contenido educativo eran completamente diferentes, sus percepciones sobre el conocimiento, destrezas y valores adquiridos eran similares. Es decir, a pesar de que estos alumnos fueron educados bajo premisas retóricas y objetivos curriculares distintos, sus opiniones sobre los conocimientos y aptitudes que habían obtenido de la maestría - y que consideraban importantes para sus carreras profesionales - eran prácticamente las mismas. Ambos grupos estimaron que sus estudios les ayudaron a obtener un mayor conocimiento, oportunidad de crecimiento personal e intelectual, desarrollo del pensamiento creativo y confianza profesional. El desarrollo personal integral se visualizaba como más importante que las destrezas específicas adquiridas en sus estudios, tales como elaborar un presupuesto, diseñar una investigación y el manejo de computadoras. Además, las destrezas prácticas relacionadas con el trabajo gerencial (comunicación oral y escrita) también eran muy estimadas. Este estudio sugiere que en la maestría en Administración Pública es necesario proveer conocimientos especializados; sin embargo, es más importante desarrollar en los alumnos la capacidad para pensar, adquirir nuevos conocimientos, comunicar y aprender a ser estudiantes de por vida.

A pesar de ello, parece que los cursos para graduados tienden a ser diseñados para el “hacer”, en lugar de fortalecer las competencias relacionadas con el crecimiento humano, mejorar la comunicación y el pensamiento creativo y crítico. Sin embargo, las evidencias empíricas indican que el éxito de la educación en Administración Pública no depende necesariamente de las destrezas técnicas que posean los egresados, sino básicamente de la transformación personal e intelectual que ésta provea a sus estudiantes. White (1998) parece coincidir con estas conclusiones, y recomienda ampliar la educación en los programas de maestría con el propósito de formar administradores públicos que no sólo sean expertos técnicos en un área en particular, sino además que se conviertan en personas "cultivadas". Un "administrador público cultivado" tendría los siguientes atributos: 1) una amplia base de educación en artes liberales que contribuya a su formación como una persona integral; 2) conocimientos sobre desarrollo histórico de la disciplina; 3) disposición para estar abierto a nuevas interpretaciones y razonamientos críticos relacionados

con la administración pública, y 4) habilidad para reconocer nuevas oportunidades para servir al interés público.

Tompkins, Laslovich y Greene (1996) han elaborado un marco conceptual para organizar los planes de estudios en torno al concepto de competencias. En el mismo, se recomienda un enfoque para identificar e integrar los conocimientos, destrezas y valores básicos que contribuyen a la efectividad de la educación en Administración Pública. El propósito es que los estudiantes sean capaces de integrar: 1) el contexto político de la administración pública, 2) las realidades de la práctica administrativa, y 3) los valores que afectan las decisiones administrativas en una sociedad democrática.

Estos autores intentan buscar un balance conceptual entre el conocimiento científico (*cognitive knowledge*), la adquisición de destrezas y su aplicación en situaciones específicas. Así, el currículo incorporará un conjunto de cursos, métodos de enseñanza y técnicas de evaluación, diseñados para lograr un efectivo desempeño profesional con una serie de competencias requeridas. Finalmente, identificaron cuatro componentes básicos relacionados con: 1) los conocimientos medulares sobre la disciplina de la Administración Pública, 2) las destrezas asociadas con la excelencia gerencial, 3) las técnicas administrativas para desempeñar tareas específicas, y 4) los valores que son particularmente importantes para el servicio público en una sociedad democrática.

A continuación se presentan los cuatro componentes y sus respectivas competencias que integran el modelo curricular propuesto por Tompkins, Laslovich y Green (1996):

1. **Conocimiento de la Administración Pública** (9 áreas)
   Administración como campo de estudio
   Administración Pública como profesión
   Contexto político y organizacional de la administración pública
   Derecho constitucional y administrativo
   Comportamiento humano y teoría de la organización
   Administración de recursos humanos
   Presupuesto y Administración Financiera
   Análisis de política pública y evaluación de programas
   Métodos de investigación y análisis cuantitativo
2. **Destrezas Gerenciales Generales** (16 destrezas)
   Comunicación oral
   Toma de decisiones
   Solución de problemas
   Relaciones interpersonales
   Comunicación escrita
   Planificación y organización
   Adaptabilidad/flexibilidad
   Delegar
   Liderato estratégico
   Administración de conflictos
   Formación de equipos de trabajo
   Administración del tiempo
   Motivar
   Ayudar al desarrollo de otros
   Asegurar calidad
   Destrezas políticas
3. **Destrezas Técnicas** (10)
   Presupuestos/finanzas
   Análisis
   Evaluación de programas
   Computación/Información
   Productividad
   Técnicas de análisis de política pública
   Contabilidad
   Técnicas de gerencia de recursos humanos

Análisis estadístico
Contratación gubernamental
Redacción de propuestas

4. **Valores del Servicio Público** (4)
   Integridad personal
   Responsabilidad profesional
   Responder a ciudadanos (rendición de cuentas)
   Abogar por el interés público

En esta sección se ha tratado de resumir el debate más reciente sobre los conocimientos, destrezas y valores que, conforme a la literatura más reciente, deben ser requeridos en la formación en Administración Pública en las instituciones educativas de los Estados Unidos. A pesar de las diferencias en énfasis, orientaciones filosóficas o epistemológicas, se pueden extraer coincidencias:

1. Es deseable que los estudiantes de postgrado en Administración Pública adquieran un conocimiento adecuado sobre los procesos políticos relacionados con la formulación de las políticas públicas y las decisiones en un gobierno democrático. Es decir, se trata de que los estudiantes comprendan el proceso de gobernabilidad democrática y la función de la administración pública en la sociedad. Además, es imprescindible un entendimiento claro del entorno político, económico, social, legal y tecnológico de las organizaciones públicas.

2. Los estudiantes deben adquirir un conjunto de competencias o destrezas analíticas y conductuales sobre el "arte" de la gerencia y el manejo de organizaciones complejas, públicas, sin fines de lucro, comunitarias e inclusive privadas. Las destrezas relacionadas con la excelencia gerencial, así como las técnicas administrativas de carácter aplicado para desempeñar tareas específicas (elaborar presupuestos, análisis de políticas, evaluación de programas, análisis financiero y técnicas de administración de recursos humanos, entre otras), parecen ser relevantes en los programas de postgrado.

3. Los valores éticos y el compromiso con el servicio público y la "cultura cívica", son aspectos cada día más necesarios en la formación de los estudiantes, especialmente con el auge de la corrupción gubernamental a partir de la década de los ochenta. Los valores relacionados con la responsabilidad pública, equidad, honradez, rendición de cuentas, debido proceso de ley, representatividad, integridad personal, transparencia y participación ciudadana en los asuntos públicos, son tan valiosos en el desempeño de las funciones públicas como la economía, eficiencia y eficacia.

4. Desarrollar en los estudiantes la capacidad para el pensamiento crítico y la disposición o aptitud para adquirir nuevos conocimientos en el transcurso de su vida, también son importantes para formar un administrador público "cultivado" y competente.

IV. Los mejores programas de maestría en Administración Pública de los Estados Unidos

La Asociación Nacional de Escuelas de Asuntos Públicos y Administración de los Estados Unidos (NASPAA) es una institución creada para promover la excelencia en la educación para el servicio público en ese país. Es un organismo especializado, reconocido oficialmente para acreditar los grados de maestría en Asuntos Públicos, Política Pública y Administración Pública. Además, sirve como centro nacional para proveer información sobre los programas y desarrollo de la disciplina. Los miembros que la componen son alrededor de 230 universidades y 34 asociados (NASPAA, 1995). La maestría en Administración Pública es de carácter profesional, cuyo objetivo es "preparar individuos para ocupar cargos de liderato en el servicio público, tanto en el aspecto de gerencia como en la elaboración de políticas públicas".

De acuerdo con cada universidad, la educación graduada en Administración Pública puede tener diversos enfoques, y el grado otorgado, diferentes títulos, tales como: Maestría en Administración Pública, Maestría en Gerencia Pública, Política Pública o Asuntos Públicos, aunque todavía el título de Maestría en Administración Pública es predominante. Por lo general, la duración de los estudios a tiempo completo se extiende entre 18 meses a dos años.

En 1977, por primera vez la NASPAA estableció criterios uniformes (*standards*) para la acreditación

de los programas de maestrías. Estos criterios han sido revisados en diferentes ocasiones; la última de ellas ocurrió el 23 de octubre de 1992 (NASPAA, 1992). El propósito de estos estándares es promover y mantener una educación de calidad en los programas de maestría de las diferentes instituciones universitarias que integran la NASPAA. También se señala como objetivos, proveer educación para el liderato en esta profesión y lograr alta calidad profesional de las personas que ingresan al servicio público. La flexibilidad e innovación curricular es recomendada para responder a las diversas necesidades de los estudiantes.

El objetivo del currículo diseñado por la NASPAA es bastante amplio: "preparar estudiantes para el liderato profesional en el servicio publico". Los componentes curriculares se dividen en tres áreas: Común, Adicional y Competencias Generales. En su conjunto, estos componentes curriculares están diseñados para producir profesionales capaces de realizar análisis inteligentes, creativos y de comunicarse y actuar en el servicio público. El **componente Común** está integrado por una serie de cursos o áreas dirigidas a que todos los estudiantes de la maestría puedan ampliar sus conocimientos, valores y destrezas para actuar ética y efectivamente en los siguientes aspectos:

1. Manejo de las organizaciones del servicio público; incluye: recursos humanos; procesos presupuestario y financiero; información y manejo de computadoras.

2. Aplicación de técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo; incluye: formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y programas; toma de decisiones y solución de problemas.

3. Entendimiento de la política pública y el entorno organizacional; incluye: procesos e instituciones políticas y legales; procesos e instituciones económicas y sociales, y conceptos relacionados con las conductas y manejo de las organizaciones.

El **componente Adicional** y el de **Competencias** se refieren, respectivamente, a las especialidades o concentraciones de cada programa y a las competencias generales que son consistentes con las misiones de cada uno de ellos. Como señalamos, los programas de maestría en Administración Pública se organizan de diversas maneras. Estos se pueden ubicar en escuelas graduadas autónomas de política pública o administración pública; departamentos dentro de escuelas de artes liberales o de negocios (administración de empresas) o como parte de un departamento de ciencia política.

En octubre de 1996, la Comisión sobre Currículo de la NASPAA elaboró un informe relacionado con la situación de la enseñanza y los planes de estudios de las diversas instituciones académicas que ofrecían grados de maestría en la disciplina. También este comité examinó cómo los programas se ajustaban a las demandas del "mundo real" de la administración pública. La Comisión llegó a cuatro conclusiones (NASPAA, 1996 b):

1. Los cursos medulares tradicionales de la maestría en Administración Pública continúan siendo importantes para el proceso educativo en los diversos programas. Ello significa que a pesar de los cambios curriculares efectuados para ajustar los planes de estudios a las demandas del mercado, perviven ciertos temas como fuente de apoyo para la formación de los administradores públicos. Entre ellos, podemos mencionar: presupuesto, finanzas, administración de personal, teoría de la organización y desarrollo organizacional.

2. Los programas de maestría están utilizando, con mayor énfasis, estrategias para su evaluación y realizando cambios curriculares para ajustarse a las demandas del mercado. De hecho, se alega que anualmente uno de cada cuatro programas está efectuando cambios curriculares substanciales.

3. Las destrezas en comunicación y el desarrollo de habilidades interpersonales y políticas en áreas como la negociación, mediación, resolución de conflictos, formación de equipos de trabajo y manejo de las nuevas tecnologías, entre otras, se consideran fundamentales para la formación de los estudiantes graduados. Igualmente, se establece que es imprescindible fortalecer el compromiso con los valores del servicio público y el conocimiento de la función, propósitos y naturaleza del gobierno, en una sociedad abierta y dinámica.

4. Es necesario prestarle atención tanto al contenido específico de los cursos como a la forma en que

estos se imparten. Es decir, existe una honda preocupación por las estrategias pedagógicas utilizadas para transmitir los conocimientos, destrezas y actitudes en los estudiantes.

Hemos seleccionado las 19 universidades cuyos programas de maestría en Administración Pública son clasificados como los mejores por el *Gourman Report* (1999), para realizar un análisis comparativo preliminar sobre las tendencias curriculares y la enseñanza de esa disciplina en los Estados Unidos. El *Gourman Report* tiene el propósito de establecer un sistema de clasificación anual de los programas de graduados y profesionales de las distintas universidades en los Estados Unidos. El rango ocupado en esa clasificación es el resultado de la evaluación de un conjunto de variables, que incluyen aspectos cualitativos y cuantitativos que expresan la calidad de los mismos. Entre las variables, que se toman en consideración se encuentran las siguientes: facultad, estudiantes, investigaciones, bibliotecas, ayuda financiera y el programa de estudios.

Los 19 mejores programas de maestría en Administración Pública, según el Informe Gourman de 1998 (http://www.maxwell.syr.edu/pa/gourman.htm), fueron clasificados en el siguiente orden:

1. Universidad de Syracuse
2. Universidad de Harvard
3. Universidad de Indiana (Bloomington)
4. Universidad de Southern California
5. Universidad de California (Berkeley)
6. Universidad de Texas (Austin)
7. Universidad de Princeton
8. Universidad de Pittsburgh
9. Universidad de Michigan (Ann Arbor)
10. Universidad de Georgia (Athens)
11. Universidad de Carnegie Mellon
12. Universidad de Minnesota
13. Universidad de Ohio State
14. Universidad Americana (*American University*)
15. Universidad de North Carolina (Chapel Hill)
16. Universidad del Estado de Nueva York (SUNY- Albany)
17. Universidad George Washington (*George Washington University*)
18. Universidad de Florida
19. Universidad de Kansas (Lawrence)

La información obtenida sobre los diversos programas (NASPAA, 1997-98) se resume en las tablas disponibles en la siguiente dirección electrónica: http://rrpac.upr.clu.edu:9090/~admipubl/tendencias. En la tabla 1 se presentan los objetivos generales de las 19 instituciones seleccionadas para este estudio, según aparecen redactados en los boletines informativos de cada una de ellas. Esta información fue obtenida de la página electrónica de la NASPAA que aparece en la Internet (Institutional Membership, The Public Affairs and Administration Programs at NASPAA: http://www.naspaa.org/programs/index.htm).

Aunque en casi todos los programas sus objetivos son múltiples, intentamos extraer de su redacción el propósito principal en cuanto a su orientación o enfoque educativo. De acuerdo con el contenido manifiesto (o la retórica) de estos objetivos, de alguna manera se expresa que en cuatro programas (Southern California, Texas, Georgia y American), el propósito principal es proveer o desarrollar destrezas gerenciales en sus estudiantes. En tres de los programas (Berkeley, Michigan y Ohio), su objetivo parece ser formar analistas de política pública, y en cuatro de ellos (Syracuse, Pittsburgh, Carnegie-Mellon y George Washington), el objetivo es preparar simultáneamente gerentes y analistas de política pública. Tres programas (Princeton, American y SUNY) están orientados a formar estudiantes en los asuntos públicos. Finalmente, cinco programas (Harvard, Minnesota, North Carolina, Florida y Kansas) expresan que sus objetivos son capacitar a los estudiantes para desempeñarse en puestos de gran responsabilidad, así como ejercer liderato administrativo en el gobierno y organizaciones sin fines de lucro.

Además del propósito principal de los 19 mejores programas de Administración Pública en los Estados Unidos, en la descripción de los objetivos de cada uno se puede extraer información sobre

propósitos complementarios que es importante destacar. Así, en los programas de Syracuse, Indiana, Southern California, Princeton, Pittsburgh y SUNY, se expresa claramente que sus planes de estudio le proveen a los alumnos un conocimiento del entorno político, económico, social y legal de la administración pública.

En los programas de Harvard, Minnesota, North Carolina, George Washington, Florida y Kansas, se menciona que sus estudiantes no sólo estarán preparados para trabajar en los diferentes niveles del gobierno (federal, estatal, municipal y local), sino que además podrían desempeñarse efectivamente en cualquier tipo de organización: comunitarias, sin fines de lucro y en el sector privado. En siete programas (Syracuse, Southern California, Texas, Michigan, Carnegie-Mellon, North Carolina y Kansas) se destaca la necesidad de obtener destrezas, métodos y técnicas de carácter práctico y aplicativo. Es conveniente señalar que en sólo dos programas (Southern California y Florida) se menciona una orientación hacia el fomento del liderato ético de los estudiantes. En un solo programa (Syracuse) se expresa claramente que se propone desarrollar competencias para el diseño y análisis organizacional.

Otros datos importantes que se infieren de la descripción de los programas son los siguientes: siete maestrías (Syracuse, American, Indiana, George Washington, Southern California, Carnegie-Mellon y North Carolina) expresan claramente que sus programas tienen una orientación profesional; dos programas (Indiana y Southern California) poseen una perspectiva interdisciplinaria, mientras que Berkeley tiene un enfoque multidisciplinario.

En los 19 programas de maestría en Administración Pública estudiados se requiere un promedio de 42 créditos (14 cursos) para completar el grado académico. De éstos, la mitad son requeridos como cursos medulares. No obstante, algunos -como en los programas de Harvard y Michigan - sólo requieren tres cursos medulares, mientras que en las universidades de Ohio, Carnegie- Mellon y North Carolina, casi todos los cursos y laboratorios son obligatorios. Existe una gran variedad de cursos medulares. Los que más se ofrecen, aunque con diversos títulos, están relacionados con las siguientes materias: Métodos Cuantitativos/Estadística (17 programas); en sólo dos programas (Southern California y Georgia) no aparecen explícitamente estas destrezas cuantitativas como cursos medulares; Economía aplicada a la gerencia, al análisis de políticas públicas o del sector público (13 programas); Política Pública (12 programas); Presupuesto/Finanzas (11 programas); Gerencia Pública (9 programas); Administración Pública (8 programas) y Análisis/Teoría de la Organización (8 programas). Se debe destacar que cursos medulares relacionados con la ética en el servicio público sólo se imparte en cuatro programas.

En los 19 programas analizados se ofrece un promedio de seis áreas de especialidad. Las concentraciones o áreas de especialidad que más se ofrecen son las relacionadas con las siguientes temáticas: Gobierno Municipal, Estatal y Local; Análisis de Políticas Públicas y Asuntos Internacionales. Estas especialidades aparecen en siete de los programas estudiados. Les sigue: Administración de Organizaciones sin Fines de Lucro; Presupuesto y Administración Financiera, y Administración de Recursos Humanos, que se imparten en seis programas. Otras áreas de especialidad son: Gerencia Pública (5 programas), Administración de Sistemas de Información (4 programas).

En la mayoría de los programas (11), todavía se ofrece el grado con el título "tradicional" de Maestría en Administración Pública; los restantes denominan sus grados como "Maestría en Asuntos Públicos" (4) y "Maestría en Política Pública" (3); la Universidad de Carnegie - Mellon ofrece el grado de "Maestría en Política Pública y Gerencia".

La duración promedio para finalizar la maestría es de dos años. Es obligatorio un internado en agencias del gobierno a cualquier nivel (federal, estatal o local) para aquellos estudiantes sin experiencia de trabajo, en casi todos los programas. De otro lado, el requisito de aprobar un examen general de conocimientos (comprensivo) sólo se exige en seis programas. Igualmente, llama la atención que la elaboración de una tesis como requisito obligatorio de graduación prácticamente ha desaparecido. La Universidad de Texas (Austin) es la única que mantiene este requerimiento académico en su plan de estudios. Los "proyectos", "ejercicios intensivos", "seminarios", "*policy paper*" y las monografías, se

consideran como sustitutivos de las tesis de grado. Por el contrario, algunas universidades (Southern California, Princeton, American y North Carolina) no exigen requisito adicional luego de la aprobación de los cursos para recibir el grado de maestría. Es importante destacar, además, que el porcentaje de los cursos a tiempo completo, enseñados en estos programas es sumamente alto. En ocho universidades excede el noventa por ciento, lo cual significa que la educación en estos programas se imparte por profesores dedicados exclusivamente a la docencia e investigación.

IV. Comentarios finales

En este ensayo hemos reflexionado sobre los problemas y tendencias curriculares en la enseñanza de la Administración Pública en los Estados Unidos. A nuestro juicio, los problemas o retos más relevantes están relacionados con: 1) serios cuestionamientos sobre si actualmente se está produciendo el conocimiento y la teoría con la posibilidad de garantizar el avance de la disciplina y la profesión; 2) el dominio, jurisdicción o campo de estudios de la Administración Pública no puede limitarse a las burocracias gubernamentales. Las nuevas realidades mencionadas en este trabajo, especialmente los cambios en las relaciones Estado-mercado-sociedad, apuntan a un nuevo significado de lo "público" que debe integrarse en los diseños curriculares; 3) los estudios de postgrado en Administración Pública tienen que incorporar de manera más activa los aspectos normativos y valorativos relacionados con la gobernabilidad democrática y el comportamiento ético de los funcionarios, y 4) la educación en Administración Pública debe actualizarse para incluir en sus planes de estudio un examen de las tendencias cambiantes del entorno (nacionales y globales), que caracterizan las sociedades contemporáneas.

La educación y enseñanza en los diferentes programas se caracteriza por la diversidad en los ofrecimientos curriculares en cuanto a la orientación filosófica y valorativa. Como hemos argumentado, no existe un cuerpo teórico unificado que oriente de manera exclusiva la enseñanza, investigación y producción de nuevos conocimientos. No obstante, parece existir consenso sobre los conocimientos, destrezas y valores que deben orientar la formación de los estudiantes de maestría en Administración Pública. De acuerdo con la literatura revisada, se considera deseable que los egresados de los programas de postgrado obtengan un conocimiento adecuado sobre el funcionamiento y los procesos de la política, particularmente sobre la formulación e implementación de las políticas públicas en un gobierno democrático. Igualmente, se considera fundamental desarrollar destrezas gerenciales y conductuales en el manejo de organizaciones complejas (públicas, comunitarias, sin fines de lucro y privadas). El propósito es formar gerentes competentes (destrezas analíticas, interpersonales y dominio de técnicas gerenciales) para mejorar el desempeño de las agencias y programas. De igual manera, es importante entender los aspectos normativos de la función pública y las repercusiones éticas de la acciones y decisiones administrativas.

El análisis de los mejores programas de maestría demostró gran diversidad en cuanto a sus propósitos y objetivos, independientemente de los criterios y estándares aplicados por la NASPAA para darle uniformidad a los estudios de postgrado. Los objetivos educacionales de los 19 programas estudiados varían entre sí: proveer o desarrollar destrezas gerenciales; formar analistas de políticas públicas; preparar gerentes y analistas de forma simultánea; formar en el estudio de los asuntos públicos, y capacitar para desarrollar liderato en el gobierno.

Los cursos medulares continúan siendo muy importantes en la enseñanza de la Administración Pública y existe una gran variedad de ellos. Sin embargo, y en cierta manera diferente con lo sugerido en la literatura, los cursos más consistentes - dado que se requieren en la mayoría de los programas - son aquellos como métodos cuantitativos, economía, política pública, presupuesto y finanzas. Posiblemente la orientación hacia las destrezas técnicas administrativas predominen en la mayoría de estas materias, independiente de la retórica sobre la finalidad de los cursos medulares.

Es importante destacar que, contrario a lo que consistentemente se señala en la literatura, la orientación normativa y valorativa parece no estar bien atendida en las mejores universidades; sólo dos programas ofrecen cursos medulares dirigidos a desarrollar compromiso con el liderato ético en las

organizaciones públicas. A pesar de que diversos enfoques perviven en los distintos programas, parece claro que el influjo de los cursos sobre gerencia o gestión pública, en cierta manera, han sustituido a los cursos tradicionales de Teoría de la Administración Pública, lo cual puede ser un indicador del predominio de los enfoques gestiológicos y aplicativos en los programas de maestría. De ahí la preocupación por desarrollar destrezas y métodos de análisis con una estricta orientación aplicativa, relegando otros aspectos normativos, filosóficos e históricos, igualmente importantes en la formación de los estudiantes y profesionales de esta disciplina.

Resulta curioso, además, que los exámenes generales de conocimiento ("comprensivos") y las tesis de grado prácticamente se han eliminado como requisitos para obtener la maestría. Finalmente, en algunos programas, la educación en Administración Pública rebasa el ámbito jurisdiccional de las organizaciones públicas para extenderse a los sectores comunitarios, sin fines de lucro y privado.

Hemos sugerido que en la formación integral (holística) de los administradores públicos, es necesario establecer un "balance razonable" entre el desarrollo de destrezas gerenciales y aplicativas, y los aspectos normativos, filosóficos e históricos que conforman el estudio científico de la Administración Pública. El análisis comparativo demuestra que algunas de las más prestigiosas universidades de los Estados Unidos presentan limitaciones para integrar estos aspectos en la enseñanza de la Administración Pública.

Notas

[1] En este escrito seguimos la tradición iniciada por Waldo (1955) de utilizar el término Administración Pública -con letras mayúsculas- para referirnos a la disciplina o campo de estudio; cuando se alude a los procesos o actividades gubernamentales usamos letras minúsculas.

Bibliografía

APSA -NASPAA (1998) Report of APSA-NASPAA Commitee on the Advancement of Public Administration (Prepared for delivery at the 1998 Annual Meeting of the American Political Science Association and the Annual Meeting of NASPAA) October 14-17, Idaho: 8-13.

BEHN, Robert (1996) "Public Management: Should it Strive to be Art, Science, or Engineering?". Journal of Public Administration Research and Theory, (January): 91-93.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria CUNILL GRAU, editores (1998) Lo público no estatal en la reforma del Estado. CLAD- Paidós, Buenos Aires.

BRINTNALL, Michael (1999) "Research Funding Issues for Public Administration". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April):157-166.

COOPER, Terry, L. (1986) The Responsible Administration: An Approach to Ethics for the Administrative Role. Associated Faculty Press, New York.

DURANT, Robert. (1999) "Missing the Links?: Civic Trust, Civic Capital, and Public Administration". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April) 135-144.

DURNING, Dan. (1995) "Governors and Administrative Reform in the 1990s". State and Local Government Review 27: 36-64.

FOX, Charles J. (1996) "NASPAA and Professionalism: Public Service or Guild Professionalism?". Journal of Public Affairs and Administration, 2:2 (October): 183-191.

GONZÁLEZ ORTIZ, Beauregard (1987) La administración pública norteamericana; orígenes, crítica y crisis. Editorial Fontamara, México.

HART, David K. (1984) "The Virtuous Citizen, The Honorable Bureaucrat and Public Administration". Public Administration Review. Special Issue (March):111-120.

_____ (1989) "A Partnership in Virtue Among All Citizens: The Public Service and Civil Humanism". Public Administration Review. 49:2 (March-April):101-105.

HENRY, Nicholas (1995) Public Administration and Public Affairs. Prentice Hall, New Jersey.

INGRAHAM, Patricia W. and Alfred ZUCK (1996) "Public Affair and Administration Education: An Overview and Look Ahead from the NASPAA Perspective". Journal of Public Administration Education. 2:2, October: 161-174.

KETTL, Donald F. (1993) "Public Administration: The State of the Discipline", In: Ada W. Finifter (ed). Political Science Association: the State of the Discipline. Washington, DC.

_____ (1999). "The Future of Public Administration". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April): 127- 133.

KETTL, Donald F. y DIIULIO Jr, John (1995) Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform. Washington D.C.: The Brookings Institution.

KING SIMMERELL, Cheryl; Katheleen BRITTON y Eugenia MISSIK (1996) "MPA Alumni Assessment of Perceived Educational Outcomes". Journal of Public Administration Education. 2:2, (October): 143-157.

MOE, Ronald C. (1994) "The Reinventing Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences". Public Administration Review 54 (march-april): 105-122.

NASPAA (1995) Standards for Profesional Master's Degree Programs in Public Affairs/Policy/Administration. Washington, D. C.

_____ (1996) Directory of Programs: 1996. Washington, D. C.

_____ (1996 b) NASPAA Comission on the Curriculum Report to the NASPAA Executive Council (Octuber), Washington, D. C.

_____ (1998) The Guide to Graduate Education in Public Affairs and Public Administration: NASPAA Directory of Programs (Edited by Craig Poulenez Donovan), Washington, D. C.

_____ (1999) Degree Programs in Public Administration, Public Policy, and Public Affairs (Masters of Public Administration, Affairs or Policy) (http://www.naspaa.org/programs/index.html).

NEGRÓN DÍAZ, Santos (1996) Análisis de la literatura sobre la situación de la sociedad posindustrial. Capítulo del Club de Roma, Ponce, Puerto Rico.

NYE, Joseph, Jr., Philip D. ZELIKOW and David C. GREEN (1997) Why People Don't Trust Government? Harvard University Press. Cambridge, Mass.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1992) Reinventing Government: How the Entreprenurial Spirit is Transforming the Public Sector. Massachusetts: Addison-Wesley.

OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter (1997) Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government. Reading, Mass.: Addisson-Wesley.

ROEDER, Philllip W. (1993) "Education for the Public Service: Policy Analysis and Administration in the MPA Core Curriculum". Administration and Society, 24:4 (February): 512-540.

ROHR, John (1989) Public Administration, Executive Power and Constitucional Confusion". Public Administration Review. 49:2 (march-april): 108-106.

ROSEMBLOOM, David H. (1998) Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Pubic Sector. MacGraw-Hill, New York.

SANTANA RABELL, Leonardo (1989) "Investigación y conocimiento en la Administración Pública Norteamericana". Revista de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 20:2 (diciembre): 1-26.

_____ (1994) Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico. Editorial La Torre del Viejo, Río Piedras, Puerto Rico.

_____ (1991) "La situación actual del estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos: síntesis y perspectivas". Revista Internacional de Ciencias Administrativas, 57: 4, diciembre: 181-202.

SANTANA RABELL, Leonardo y Mario NEGRÓN PORTILLO (1996) "Reinventing Government":

nueva retórica, viejos problemas". Revista del CLAD Reforma y Democracia, 6: 147-164.

TOMPKINS, Jonathan, LASCOVICH, Michael, J. and J. D. GREEN (1996) "Developing a Competency-based MPA Curriculum". Journal of Public Administration Education. 2:2, October: 117-130.

THOMPSON, Frank J.(1999) "Introduction". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April): 119-124.

VENTRISS, Curtis (1989) "Toward a Public Philosophy of Public Administration: Civic Perspective of the Public". Public Administration Review 49:2 (March-April): 173-179.

_____ (1991) "Contemporary Issues in American Public Administration: The Search for Educational Focus. Public Administration Review 51:1 (January): 4-14.

WALDO, Dwight (1955) The Study of Public Administration, Random House, New York.

WISE, Lois Rescascino (1999) "Taking Stock: Evidence About the Standing of Public Administration". Journal of Public Affairs and Administration, 5:2 (April): 145-155.

WHITE, Jay D. (1986) On the Growth of Knowledge in Public Administration". Public Administration Review, 46 (January/February):15-24.

_____ (1998) "The Place of Theory in Public Administration: A Critique". Administration Theory and Praxis, 20:2: 179-186.

WHITE, Jay D. and Guy B. ADAMS (1994) Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice. Sage Publications, Newbury Park, CA.

_____ (1995) The Public Administration Doctorate: A Degree in Search of a Purpose". Journal of Public Administration Education, 1 (May): 66-77.

WHITE, Jay D., Guy B. ADAMS and J. P. FORRESTER (1996) "Knowledge and Theory Development in Public Administration: The Role of Doctoral Education on Research. Public Administration Review, 56:5 (September/Octuber): 441-453.