

## Nº 18, Octubre 2000

---

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

Alain Touraine

El sistema y los actores

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

Carlos M. Vilas

¿Más allá del "Consenso de Washington"? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional

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

Koldo Echebarria Ariznabarreta

Reinvindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales

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

António Correia de Campos

Reformas de la seguridad social en Europa. La contribución de las experiencias de América Latina

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

Elvia M. Cavalcanti Fadul y Reinaldo Maia Muniz

Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas

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

Jacint Jordana

Estrategias de promoción para la Sociedad de la Información: hacia un marco analítico

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

Sergio Martinic V.

La construcción social de las reformas educativas y de salud en América Latina

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

Richard L. Harris

La democratización del Estado y la Gestión pública

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

[Declaración de Panamá](#)



## **El sistema y los actores \***

**Alain Touraine**

I. La caída y tal vez la desaparición del Estado nacional, como consecuencia de la formación, a la vez, de mercados mundializados y de imperios luchando por la hegemonía mundial, como los Estados Unidos y ayer la Unión Soviética o mañana China, es un tema tan corriente que aparece por encima de cualquier debate, y la mayor parte de nosotros consideramos a quienes defienden el Estado-nación del siglo pasado como gente atrasada, defensores del pasado y de sus glorias más que del futuro y de sus transformaciones aceleradas y, en gran parte, imprevisibles.

Si este análisis fuese acertado y suficiente, no participaría en un debate que hubiera perdido todo tipo de interés, puesto que la respuesta adecuada al problema estudiado sería muy evidente. Pero no es así, y si uno considera los términos del presente debate como claros, se dará rápidamente cuenta que la realidad es más compleja que las fórmulas utilizadas para describirla.

En primer lugar, se habla casi siempre de Estado-nación o nacional, pero esta noción corresponde en realidad a un tipo de régimen muy bien definido y, en efecto, minoritario en el mundo actual.

La correspondencia e incluso la unidad entre una nación y un Estado fue un logro casi extraordinario del mundo occidental. La realidad de la nación no tiene nada de común; implica una unidad social y cultural a la cual corresponde un poder político, que, de una manera u otra, democrática o no, se considera y es considerado como un instrumento político de la nación, en particular frente a otros Estados. Entonces, la idea de nación afirma la legitimación del Estado por parte de una colectividad o comunidad, social o culturalmente definida, a la vez, en su aspecto administrativo y en su aspecto militar.

Volviendo al análisis de la situación actual, lo más visible es que los Estados no nacionales, y aún más los imperios, resisten mal la mundialización, la globalización, porque su autoridad tradicional suponía cierto grado de aislamiento, un control fácil de las fronteras y también de las conductas de los ciudadanos a través de métodos eficientes para imponer el respeto a las leyes y las decisiones del poder ejecutivo. Tal control directo resiste mal la penetración del comercio de las ideas, de las imágenes que cruzan fácilmente las fronteras. Muchas veces, esta apertura no controlada tiene además, como complemento, la revancha de los particularismos contra un nuevo poder central y lejano. Muchos Estados, por ejemplo en Africa, pero también en América Latina, han perdido y están perdiendo la capacidad de control de su territorio y de su propia vida social y cultural. Muchos imperios, desde los más grandes como la Unión Soviética a otros más pequeños como lo que fue la República Federal Yugoslava, o conjuntos creados por un poder colonial como “las Indias” o Indochina, han desaparecido.

Los Estados no realmente nacionales, en definitiva, han resistido con más dificultad que los Estados-naciones la mundialización. Perú es un Estado multiétnico y no funciona realmente como un Estado-nación; la idea de nación ecuatoriana es débil frente a las divisiones étnicas y también a la oposición entre la sierra y la costa. Colombia, país avanzado en muchos aspectos, no ha creado nunca un Estado nacional, aunque su oligarquía se haya abierto y modernizado después de la crisis de violencia desencadenada por el asesinato de Gaitán y por el “bogotazo”. Esta lista puede ser fácilmente ampliada.

Por el contrario, los Estados-naciones, sean del tipo democrático anglo-francés o del tipo culturalista autoritario de tipo alemán o japonés, han resistido la mundialización, y la Unión Europea considera como su meta principal la creación de una federación de Estados-naciones. Esta expresión no es clara, pero por lo menos indica la voluntad de mantener el concepto de Estado-nacional. En América Latina, Argentina siempre se ha definido con mucha fuerza como la nación argentina. En forma

---

(\*) Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

distinta, Chile y México, el primero a través de un proceso en gran parte democrático, el segundo a través de la dominación prolongada de un partido-Estado, actúan como Estados-naciones, especialmente en la situación actual. Brasil fue un Estado antes de ser una nación, pero durante el último siglo y a partir de la caída del imperio, se ha formado una nación brasileña a pesar de la debilidad del sistema político central de Brasil y de la limitación relativa (en comparación con México) del Estado federal brasileño frente a los estados y a los municipios.

Esta es una observación concreta. Ahora conviene explicar por qué los Estados-naciones no desaparecieron hundidos en un Estado mundial. La primera explicación es que muchos países dependen poco del comercio internacional. Es el caso del Brasil -8%-, de los Estados Unidos, o incluso de la Unión Europea, en la cual la mayor parte del comercio exterior de Italia, Alemania, Francia y España se realiza dentro de la misma Unión. La situación es diferente en economías emergentes, donde los capitales internacionales imponen inversiones muchas veces especulativas y desaparecen brutalmente cuando el porvenir del país les parece inseguro, lo que fue el caso en México, Indonesia y Tailandia. ¿Este proceso explica todas las grandes crisis nacionales? Absolutamente no. Japón, Corea, Rusia y también Brasil fueron responsables de sus crisis. El Japón, por la ausencia del control político del sistema bancario y después por el peso aplastante de una política hiper keynesiana, necesaria pero que no tuvo hasta la fecha la capacidad de crear un nuevo período de crecimiento. Corea, por razones análogas: los grandes grupos económicos, los *shaebol*, se endeudaron de manera excesiva. Una vez superada esta crisis, los grupos industriales se quedaron debilitados. El caso de Rusia y de la gran crisis del rublo de agosto de 1998 es el más claro, por demostrar la responsabilidad directa de un Estado débil y en gran parte penetrado por la corrupción.

No sería muy difícil analizar de la misma manera la responsabilidad de los Estados nacionales reales. Argentina misma fue responsable de los efectos negativos generados por la crisis mejicana - efecto "tequila"-, mientras Chile se protegía de manera eficiente de los movimientos irracionales de los capitales "golondrinas". Eso no quita la responsabilidad de los capitales internacionales o nacionales, y no impide que se pueda decir que la globalización financiera ha tenido efectos negativos en la periferia y positivos en el centro del sistema económico mundial, pero no demuestra de ninguna manera la impotencia de los Estados nacionales. Si varios países han perdido prácticamente el control de su vida económica y, en muchos casos, si los Estados han sido incapaces de controlar el narcotráfico y el contrabando, tan importantes en los Balcanes, Colombia o en Tailandia, es porque los Estados considerados, por razones internas, son débiles. Esta debilidad no es la consecuencia de la globalización; al contrario, esta debilidad, o la corrupción en estos Estados, son importantes causas del enorme crecimiento de la economía ilegal.

En todos los casos, pero de manera especial en los países desarrollados o en un verdadero proceso de modernización, los economistas y los sociólogos están de acuerdo en pensar que los factores no económicos del crecimiento económico juegan un papel cada vez más importante. El factor que tiene más importancia es la educación, pero también hay que mencionar el tipo de "governance" de las empresas, la importancia dada por el Estado y por el "venture capital" a la investigación tecnológica y científica y a la innovación en general. Diez o quince años atrás, los Estados Unidos estaban considerados como relativamente debilitados comparados con el Japón o con la Unión Europea, que tuvo entre 1988 y 1991 un período de crecimiento fuerte. Sin embargo, durante los últimos once años, el dinamismo norteamericano ha sido y todavía es tan fuerte que parece difícil que el Japón o Europa lleguen al nivel de desarrollo actual de los Estados Unidos. Pero ¿cómo se explica el éxito norteamericano? Por dos razones principales. En primer lugar, por la vuelta de los capitales al centro, a Nueva York, después de la crisis del tercer mundo, lo que ha provocado un alza de la bolsa que se ha transformado en un fuerte aumento del poder de compra de los estratos superiores y, por vía de consecuencia, en una desigualdad creciente. Factor importante, pero de coyuntura más que de estructura.

El segundo factor, más decisivo a largo plazo, es la combinación de tres transformaciones

interrelacionadas: la formación rápida de nuevas industrias de alta tecnología y en particular de Internet; la difusión de las nuevas tecnologías en el conjunto de la economía; en tercer lugar, la transformación -muchas veces brutal, especialmente con las técnicas de *downsizing*- del *management* y la crisis relativa de las grandes empresas industriales comparada con el éxito de las nuevas industrias -*networks*-, con la excepción de pocos grupos, en particular General Electric, que aplicaron las nuevas técnicas de *subcontracting* y de descentralización. Durante los años ochenta, el Japón había ganado terreno en los mercados mundiales gracias a su nuevo modelo de producción; en los años noventa, los Estados Unidos triunfan gracias a una transformación mucho más amplia, que resulta en una nueva revolución industrial. ¿Quién puede decir que no es un triunfo del Estado-nación norteamericano? El espíritu empresarial, el papel activo de grandes universidades como Stanford, la vitalidad de centros de formación tecnológica y el apoyo directo del Estado han jugado un papel decisivo en esta nueva revolución industrial, que no puede ser explicada por la intervención de fuerzas supranacionales. Conviene hoy hablar más de nueva economía que de globalización, más de nuevas formas de tecnología y de organización de las empresas que de globalización del comercio internacional. En consecuencia, el papel de Estado nacional o de la sociedad nacional, hablando de manera más acertada, aparece mucho más importante que durante los años después de la caída del imperio soviético.

Finalmente, esta referencia a 1989-91 demuestra la importancia de los factores geo-políticos y estratégicos, y no solamente económicos, en la transformación del mundo. Los países de la Unión Europea, tan atrasados en relación con los Estados Unidos cinco años atrás, están entrando ahora de manera acelerada en el mundo de las nuevas tecnologías, lo que determina en gran parte el aumento reciente de su crecimiento económico. Alemania, considerada durante tantos años, entre 1975 y 1990, como el país más dinámico de Europa, tiene grandes dificultades para salir del modelo industrial que este país dominaba tan bien y para entrar a lo que Manuel Castells llama la *network economy*, la economía red.

Es fácil ampliar este análisis para demostrar con mucha claridad que la idea de una economía globalizada que le quita importancia a los Estados, y especialmente a los Estados-naciones, es falsa. La noción de desarrollo, que había desaparecido y muchas veces había sido condenada, reaparece, como lo demuestra el primer congreso de los economistas del desarrollo cuatro años atrás, que criticó fuertemente el “consenso de Washington”. Durante los cuatro últimos años, los dirigentes del Banco Mundial, Wolfensohn, del FMI, Camdessus, y del BID, Iglesias, han repetidamente afirmado la importancia central del Estado y de la cultura en el desarrollo económico, lo que puede ser considerado como una autocritica de estas instituciones financieras internacionales. En el caso de los países latinoamericanos, conviene dar ahora la prioridad a la investigación, y aún más, a la innovación tecnológica, a la política industrial y, más ampliamente, a la capacidad de decisión del Estado. La clásica oposición, mencionada al comienzo, entre la globalización de la economía y la intervención del Estado nacional, debe ser abandonada porque representa ahora un obstáculo mayor al crecimiento económico.

Conviene introducir aquí otro tema que merece tanta importancia como una política de producción: una política de repartición, de lucha contra las desigualdades sociales, que han aumentado en la mayoría de los países y que quitan gran parte de su realidad al Estado-nación. Es un error grave limitar el análisis económico al comercio internacional, y aún más, a los movimientos internacionales de capitales. Al contrario, la convergencia de todos los factores de producción e -igualmente importante- menos desigualdad y exclusión social son las condiciones principales del desarrollo, de la modernización y de la integración social, que están estrechamente interrelacionados entre sí. No conviene oponer una política hacia afuera a una política hacia adentro, como se hizo cuarenta años atrás. Repito que mis conclusiones actuales no quitan importancia a la necesidad de suprimir los paraísos fiscales, lo que depende de decisiones del G8, y especialmente de Rusia, y de eliminar la economía criminal. Medidas que dependen no del libre comercio, sino, al contrario, de la capacidad de decisión de los Estados más poderosos. El internacionalismo radical, sea de derecha o de izquierda, está

muy lejos de la realidad y actúa más bien como obstáculo ideológico al progreso del continente latinoamericano, mucho más amenazado por la descomposición política que por los obstáculos a la globalización o por la misma globalización.

**II.** A este énfasis puesto en el papel creciente del Estado nacional, se puede oponer la observación de que ya existen poderes políticos y administrativos, y voluntarios, que actúan al nivel mundial, y que juegan un papel importante en la regulación de la economía. Los de mayor importancia son los poderes jurídicos, y en especial el Tribunal Penal Internacional, que entrará en acción después que sea ratificado por sesenta países. Recientemente, la opinión pública internacional ha descubierto que, en materia de torturas, cualquier juez de cualquier país detenta una “competencia universal”, lo que permitió al juez español Garzón conseguir la detención del general Pinochet en Gran Bretaña, e incluso el principio de su transferencia a España, hasta que el Ministro del Interior inglés decidió, por razones políticas, permitir al reo que vuelva a su país y sea juzgado por la justicia chilena. Ya en el caso de Kosovo y Rwanda, existe una Corte Penal Internacional. Al nivel aún más global, las agencias de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial o el FMI, tienen fuertes capacidades de intervención. De manera muy diferente, algunas ONG, como Amnesty International o Greenpeace, tienen la capacidad de lanzar campañas internacionales contra decisiones económicas o administrativas. De hecho, se puede hablar de un poder de regulación internacional incipiente; y también las movilizaciones de Seattle, Washington o Millau representan un primer elemento de un contrapoder mundial. Pero tampoco se puede afirmar que las agencias internacionales tengan un poder superior al de los grandes Estados. El G7, ahora G8, tiene una capacidad de decisión mayor, de la misma manera que el Consejo Europeo toma las grandes decisiones que aplica la Comisión de Bruselas y que aprueba o no el Parlamento Europeo. La hipótesis, a menudo formulada, de un sistema político o incluso de un Estado mundial que sustituya a los Estados nacionales está lejos de ser comprobada por la observación de los hechos.

De manera directamente opuesta, los Estados nacionales, por lo menos cuando son democráticos, controlan cada vez menos la vida social y cultural. No porque la globalización económica quite a las intervenciones estatales su importancia, sino, de manera opuesta y más profunda, porque contra la dominación de poderosos flujos y redes impersonales, gran número de individuos y de grupos defienden su autonomía, y aún más, su identidad. Es esta separación creciente entre una economía globalizada e identidades más y más fragmentadas, la causa principal del debilitamiento actual del concepto de sociedad. La correspondencia entre el sistema y el actor, entre sistemas definidos ahora como mercados y actores definidos a menudo en términos de minorías -étnicas, regionales, religiosas, políticas, sexuales, etc.-, desaparece. El Estado pierde gran parte de su capacidad de integrar la población a través del respeto a las leyes y decisiones, y de la imposición de conocimientos, de normas o de una memoria a toda la población. El Estado nacional es más directamente y más profundamente debilitado por la variedad creciente de las “identificaciones” que por la formación de empresas o redes internacionales. Sin embargo, tampoco se puede concluir que existe una fragmentación total de los Estados atacados por fuerzas comunitarias. En realidad, es, todavía, la separación de los ricos y de los pobres la que limita más la intervención del Estado.

Pero crece rápidamente un nuevo nivel de vida política. El primer nivel fue el de la representación de las decisiones propiamente políticas: capacidad de votar el presupuesto público a través de representantes libremente elegidos, libertades cívicas de expresión, organización y voto. Un segundo nivel de vida pública democrática se organizó frente al difícil reconocimiento de los derechos sociales, en particular en el trabajo. Leyes sociales y convenios colectivos fueron los dos aspectos principales de la democracia social. Pero, ya a alto nivel, el proceso democrático se mostró más frágil que al nivel cívico porque grupos profesionales o sociales de todo tipo, a menudo, dieron prioridad a sus intereses propios más que al interés general de la ciudadanía. La ruptura interna del sindicalismo y del movimiento socialista a fines del siglo XIX, y de nuevo en varios países después de la Segunda

Guerra Mundial, entre una corriente comunista y una corriente social-demócrata, lo demuestra dramáticamente. Pero a fines del siglo XX se han ampliado mucho los derechos sociales en gran parte del mundo, a pesar de la presión creciente de las empresas para aumentar su competitividad a través de una disminución del gasto social.

Durante la segunda mitad del siglo XX se alcanzó a formar un tercer nivel de vida pública organizada, después de las luchas por los derechos cívicos y después por los derechos sociales, para conseguir el reconocimiento de los derechos culturales. La más importante de estas campañas fue dedicada a los derechos de las mujeres, que, en la gran mayoría de los países, siguen estando en una situación política y económica inferior. La segunda meta general de estas acciones colectivas de nuevo tipo es la defensa de las minorías. Lo que llamamos la sociedad civil, formada por ONG, varios tipos de asociaciones y por campañas de opinión, tiene hoy la misma importancia que tuvo el sindicalismo un siglo atrás. La distancia entre integración, ciudadanía y reconocimiento de identidades culturales y políticas específicas aumenta, y hace más y más difícil combinar la integración social a través de leyes que se aplican a todos y el reconocimiento del multiculturalismo o multinacionalismo, aunque estos sean limitados.

De la misma manera que la globalización económica o financiera no quita su papel central al Estado-nación, la “política identitaria” (*identity politics*) no destruye esta relación, ya que aquél es el único poder que tiene la capacidad de defender las minorías contra la oposición, a veces brutal, de la mayoría, tanto en el terreno religioso como en el terreno étnico u otro. Sin embargo, existe una tensión constante entre los defensores del Estado “republicano”, es decir integrador, y que se opone a cualquier categorización o especificación de los derechos, y los partidarios de una democracia cultural, es decir del reconocimiento de los derechos culturales que, en muchos casos, pueden amenazar la unidad de la sociedad. No conviene aquí entrar en un debate que es muy complejo y que no se limita a la oposición ideológica entre republicanos y multiculturalistas, aún menos al conflicto entre liberales y comunitaristas. Conviene volver al tema del Estado-nación porque nos encontramos aquí en una situación compleja. Por un lado, es cierto que el Estado tiene que participar de manera activa en el desarrollo económico, pero también está más orientado o controlado por una economía internacionalizada que en el período anterior. Por otro lado, el Estado recibe un papel social y cultural central: proteger o incluso fomentar un grado siempre más alto de diferenciación cultural. Es decir que existen tensiones internas en el Estado-nación, y más concretamente, en la identificación de la nación con el Estado y viceversa. Esta situación de fragilidad puede llevar a dos soluciones extremas y a varias otras intermedias mucho más positivas. La primera solución es el Estado autoritario liberal, que tuvo tanta importancia en un pasado reciente, tanto en Indonesia como en Chile y, más que nada, en China, donde es todavía el modelo dominante. Este régimen combina de manera doblemente negativa una subordinación fuerte del Estado a las órdenes de la economía mundial y la imposición de un modelo socio-político que elimina las minorías y prohíbe el debate político. Pero los aspectos obviamente negativos de este modelo no deben esconder la solidez de una solución que combina control interno y apertura externa. Como dicen los chinos: los rusos han escogido la apertura política y la mantención de un control estrecho de la economía; nosotros hemos escogido el camino opuesto. Los rusos han fracasado; nosotros estamos progresando, sin mayor crisis, desde hace diez años. Juicio demasiado positivo sobre un país en el cual la sociedad civil está silenciada. La solución opuesta combina un control fuerte de la economía nacional con un nivel alto de diferenciación interna. Es, por definición, la solución norteamericana. La economía americana es abierta pero eficientemente controlada por la FED y el Treasury; a la vez, al interior de los Estados Unidos existe una gran variedad de minorías organizadas y reconocidas. La debilidad principal de este modelo es su escaso interés por la integración social, lo que quita parte de su realidad a un sistema democrático que acepta la existencia de una proporción importante de pobres y deja que la tercera parte de los afro-americanos viva a la vez en la pobreza y en la segregación. Existe un espacio inmenso entre estos dos modelos opuestos, en parte porque los Estados Unidos están en una situación hegemónica que ningún otro país puede compartir

con ellos.

La hipótesis que parece mejor adaptada a muchos países en situaciones muy variadas -pero con la condición de que exista una integración social real y que no sea el caos el que domine la vida política-, es una separación creciente, pero nunca total, entre Estado y nación. La Unión Europea hoy, y aún más mañana, Mercosur mañana o México integrado ya en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA), son ejemplos de Estados fuertemente relacionados con una economía abierta, y cuyos procesos políticos nacionales son capaces de combinar una acción política internacional con una diferenciación creciente de la sociedad. El caso obviamente más importante es el de la Unión Europea. Los países miembros ya han abandonado muchas funciones estatales a la Unión o a Eurolandia en el caso de la moneda. También se está formando difícilmente, lentamente, pero realmente, una capacidad europea de acción internacional. ¿Significa eso que Alemania, Francia o Italia se transforman en unas California, Florida o Illinois europeos? Evidentemente no. Al contrario, procesos societales de decisión política permiten manejar grandes transformaciones sin desvincular problemas internos y problemas externos. Ampliando este punto de vista, se alcanza la hipótesis general de que los elementos de la vida social, en lugar de mantenerse unidos al mismo nivel: urbano, nacional, continental o mundial, se separan; la economía es globalizada; el poder estatal es transferido en muchos casos a agrupaciones regionales, como lo es la Unión Europea; el sistema político nacional mantiene o aumenta su poder, pero entre límites más estrechos, definidos por un lado por la fragmentación cultural, y por el otro, por la globalización económica. Este sistema es aparentemente complicado pero corresponde ya a la realidad de muchas partes del mundo, y este alto grado de diferenciación social y política es la mejor defensa contra la solución autoritaria liberal o, aun peor, contra la desorganización o el caos que ahora amenaza a tantos países, por ejemplo, la mitad norte del continente latinoamericano, fuera de México, cuya situación es difícil de caracterizar en tan poco tiempo después de la caída del régimen monopartidista.

Pero estamos tan acostumbrados a pensar y hablar en términos de la globalización económica y del Estado nacional, que nos cuesta imaginar un cierto continuo en un mundo en el cual parece tan visible la discontinuidad, incluso la contradicción abierta, entre Estado nacional y globalización económica. Sin embargo, la descripción que acabo de bosquejar corresponde a situaciones muy numerosas, como alternativa deseable a los regímenes liberales autoritarios, que demuestran siempre su incapacidad para organizar las relaciones más y más complejas entre mundialización y particularismos, flujos económicos y comunidades culturales. La imagen de un Estado-nación que domine todos los aspectos de su actividad es ahora artificial y no corresponde a nuestra realidad histórica actual. Más aún, no correspondió probablemente a ningún caso importante durante los dos últimos siglos, cuando monarquías absolutas, Estados-partido y empresas han sido incapaces de integrar realmente a una población diferenciada. Los Estados totalitarios, en ciertos casos, porque tenían metas bélicas, no han sobrevivido a la catástrofe militar final; otros, paralizados por su incapacidad de transformación económica, se han transformado en Estados solamente autoritarios pero cada vez más incapaces de superar crisis económicas y políticas. Los Estados nacionales han sobrevivido porque han aceptado y organizado una integración limitada.

¿No sería más realista referirnos a la corriente de historiadores, encabezada por Fernand Braudel y Immanuel Wallerstein, que demuestra la presencia constante en el mundo moderno de “economías mundo”, desde la portuguesa, la española hasta la norteamericana, pasando por la holandesa y la inglesa? Pero en realidad no se trata de un economicismo tan superficial como el de hoy, sino al contrario, del reconocimiento de la autonomía relativa y amplia de los varios aspectos de la vida nacional. El Estado francés de Louis XIV o de la Revolución Francesa no vivió fuera de la economía mundial, y la revolución industrial europea, después norteamericana y japonesa del siglo XIX, se desarrolló bajo formas políticas muy distintas: democracia oligárquica en Gran Bretaña, monarquía nacionalista en Alemania, una serie de regímenes distintos en Francia, un Estado nacional muy débil en Italia, etc. Aún más obvia es la autonomía de la vida cultural en relación con la vida económica. La

vida intelectual, artística y literaria francesa ha tenido durante tres siglos una influencia internacional superior a la de la economía de este país. Lo mismo vale para la Rusia de la segunda parte del siglo XIX. Ni la idea del Estado-nación integrado ni tampoco la idea opuesta de un sistema económico internacional, son suficientes para describir realidades históricas siempre complejas. En cada época existen por lo menos dos tendencias opuestas: por un lado, la tendencia a la diferenciación de los varios sectores sociales, conjuntamente a la formación de mediaciones institucionales entre ellos; por el otro, la tendencia hegemónica de la economía del Estado, de una iglesia, de centros financieros o, a menudo, de las fuerzas armadas.

Los países que han vivido un desarrollo prolongado son aquellos que han reconocido la autonomía de varios sectores de la sociedad y que, a la vez, han creado mediaciones institucionales entre estos sectores. Aquí me refiero a la importancia central de la democracia en sus tres aspectos complementarios, político, social y cultural, porque la democracia elimina cualquier poder central. Como lo dijo el filósofo político Claude Lefort, no se trata que el pueblo se siente en el sillón del rey, sino de eliminar el sillón. La idea básica de la democracia ideal es que gobierna el partido o el candidato que ha sacado más de 50 % de los votos, lo que significa que la mayoría de hoy puede ser la minoría de mañana. Aquellos que hablan del gobierno del pueblo, en general, son dirigentes autoritarios o totalitarios. Cualquier definición esencialista del pueblo es incompatible con la democracia. Si bien es cierto que, en la mayor parte de los casos, la vida democrática y entonces el Estado nacional se crearon a través de la destrucción violenta de un poder monárquico u oligárquico y de barreras sociales casi insuperables, la democracia no puede funcionar sin la posibilidad constante y legal de un cambio de mayoría.

Aplicando esta idea general a la situación contemporánea, debemos poner el énfasis en dos niveles principales de mediaciones institucionales libres y flexibles. La primera, la más urgente de conseguir en el período actual, es la combinación de las fuerzas económicas mundializadas con los Estados nacionales. Ya es el caso de las instituciones económicas y financieras internacionales y el de los movimientos ecologistas. Si bien es cierto que estamos muy lejos de un gobierno mundial, es visible la formación de un proceso internacional mucho más fuerte que en los primeros decenios de las Naciones Unidas. Existe una sociedad civil mundial de la misma manera que existen instituciones económicas financieras mundiales. No son los medios, sino los movimientos de opinión o los movimientos sociales que juegan aquí el papel central. De manera muy distinta, gana también terreno la democracia local, que busca la combinación de identidades sociales o culturales con una economía abierta, y más directamente, con formas nacionales de control institucional. Hasta un período muy reciente, el sistema político ha descansado en la alianza del Estado con oligarquías o con dirigentes locales. Coroneles brasileños o caciques en otras partes del continente han jugado un papel análogo al de los notables y oligarquías europeos o “capos” locales electorales norteamericanos. Esta complementariedad de los poderes centrales y locales está desapareciendo. Se forma una democracia local que puede ponerse demagógica o caudillista, pero que más y más a menudo representa una mediación entre identidades culturales o sociales y reglas o leyes generales. La importancia central de estas mediaciones entre Estado y economía mundial y entre Estado y sociedad local o grupos de identidad, da una forma concreta al sistema de autonomización creciente de varios sectores y niveles de la vida social.

**III.** Ya estamos muy lejos de nuestro punto de partida, de la oposición directa y total entre economía globalizada y Estado-nación. Pero conviene ir aún más lejos para demostrar la importancia de un análisis de los actores, y no solamente de la lógica interna de los flujos y de las redes económicas. Lo que corresponde a un cambio general de orientación de las ciencias sociales, que son cada vez más el estudio de actores y cada vez menos el análisis de sistemas. Por un lado, nuestro concepto de los sistemas es menos social, porque muestra el papel dominante de dos lógicas. La primera corresponde a lo que los economistas llaman “*rational choice*” o individualismo metodológico.

La segunda corresponde a un enfoque más estratégico y al uso de algoritmos más y más complejos que han permitido la formación acelerada de las matemáticas financieras. Las referencias a los actores, en ambos casos, son sin embargo limitadas, aunque la capacidad de previsión de cada actor económico o financiero tenga gran importancia práctica.

Por el otro lado, la situación es opuesta. Los actores, en lugar de seguir la lógica de la racionalización, ponen el énfasis en la defensa de la identidad, de la libertad, del control de su propia historia de vida, de su capacidad de negociar sus condiciones de trabajo. En una palabra, los derechos y la voluntad de conseguirlos son los principios fundamentales de orientación de las conductas.

No son los únicos, sin embargo. Existe una lógica de las organizaciones que fue muy bien analizada por grandes sociólogos como H. Simon, J. March o M. Crozier, como es la de la racionalidad limitada, porque está más próxima a la racionalidad económica que a la defensa de derechos cívicos, sociales y culturales. En los países democráticos, aquellos que siguen como valores centrales la libertad, igualdad y fraternidad, una parte grande, la más grande posible, de las reglas jurídicas consiste en las garantías institucionales de los derechos humanos individuales y colectivos. Lo que da una expresión muy concreta a la separación ya introducida entre Estado y sistema político. El Estado, como tal, elabora estrategias que toman en cuenta las necesidades de la competitividad internacional. Al contrario, el sistema político -en las democracias- da respuestas institucionales a demandas de derechos o de respeto a derechos ya conseguidos.

La necesaria interrelación entre Estado y sistema político permite a la demanda social y cultural enfrentarse al nivel más alto posible con las exigencias del sistema económico. Un ejemplo de gran actualidad en muchos países es el tema de la flexibilidad. No se trata por supuesto de un factor puramente técnico de aumento de la productividad y de la capacidad de resistir a los competidores extranjeros. Gran número de estudios ha demostrado que la externalización de elementos de la producción ha resultado en una baja de los salarios porque los *subcontractors* utilizan una mano de obra con bajos salarios y ausencia de garantías sociales. Como el *downsizing* ya mencionado, este aspecto importante de la nueva política social resulta en una redistribución importante del producto nacional a favor del capital y contra los intereses del trabajo. Conviene entonces reconocer que se trata aquí de un conflicto de intereses y, más ampliamente, de valores. No solamente existen ya muchos actos de rechazo a la flexibilidad; a un nivel más alto se observan ya grandes campañas internacionales y nacionales contra la flexibilidad, es decir contra el uso de los trabajadores como cualquier factor de producción: materias primas, tecnología, sistemas de comunicación, territorios, etc. Tales conflictos, cuya importancia está aumentando, son los equivalentes a los que fueron los conflictos más directos entre las empresas y los trabajadores durante el primer período industrial. El sistema legislativo y judicial, y también la administración pública, intervienen constantemente en estos conflictos para combinar la lógica de la competitividad global con la defensa de los trabajadores y de toda la población.

Un debate abstracto sobre las relaciones entre el Estado-nación y la economía globalizada esconde temas tan importantes como la diferenciación de los niveles local, nacional y global, y los conflictos propiamente sociales, pero diferentes de los enfrentamientos más duros de la sociedad industrial. La novedad principal es que los conflictos industriales clásicos eran “estructurales”, oponiendo capital y trabajo dentro de un sector industrial o de una empresa, mientras que los conflictos actuales son “históricos” en el sentido que su tema es el control del cambio. Conviene separar palabras que se refieren a realidades distintas. Hablar de sociedad industrial o de sociedad de la información se refiere a un tipo técnico y social de producción y organización, mientras que, por otro lado, hablar de capitalismo, socialismo, dependencia o globalización se refiere a modos de transformación histórica, de modernización. Entre modernidad y modernización existe la misma diferencia que entre estructura y proceso. En un futuro próximo es probable que nuevos conflictos estructurales logren una importancia cada vez mayor. Pero en el período actual son los procesos de modernización, y en particular la globalización, los que están al centro de los nuevos conflictos. Se trata de controlar y orientar los

procesos de mutación de sociedades nacionales o regionales a un sistema económico global. Este tipo de conflicto, en general, es más político que propiamente social. Porque el enemigo más directo para gran parte de la población, en especial los excluidos y los marginados, es el Estado y los responsables económicos internacionales más bien que los dirigentes económicos inmediatos. Insisto de nuevo que se trata menos, en el período actual, de pasar de un nivel nacional a un nivel internacional de cambio, que de pasar de un conflicto interno a un tipo de sociedad y de conflicto desencadenados por la lucha para el control del proceso de cambio, y en primer lugar, de la globalización.

Por eso, durante tantos años hemos vivido con la ilusión de que los conflictos sociales habían desaparecido, que “no se podía hacer nada”, y que los únicos problemas sociales estaban vinculados con la necesaria destrucción de los proteccionismos económicos o profesionales. Algunos analistas se dispararon hasta anunciar el fin de la historia, como si la globalización creciente de la economía significaba la desaparición de toda clase de proceso político y de debate público. En realidad, esta idea del fin de la historia traducía de manera fantasmagórica nuestra conciencia de impotencia frente, en particular, a los movimientos internacionales de capitales, que parecían ser un nuevo vampiro capaz de sacar la sangre a un país o a un continente entero. No se llega de ninguna manera a menospreciar los efectos negativos de la especulación financiera desvinculada de cualquiera finalidad económica y social. Sin embargo, lo importante, es que debemos recuperar la conciencia de que hoy, como en cualquier momento, tenemos la capacidad concreta de escoger y llevar a cabo una acción política. Es la importancia excesiva concedida al capitalismo financiero internacional la que nos hace olvidar los problemas de la economía, de la producción, del consumo, de la innovación o de la repartición del producto nacional. Se tiene una gran capacidad de decisión. Ya se ha terminado el decenio de la desesperación y de la conciencia de impotencia. En todas partes y a todos los niveles, desde las reuniones del G7 hasta la pequeña ciudad francesa de Millau defendiendo su queso tradicional, reaparecen propuestas y análisis. Cambios que parecían antes como inevitables están reinterpretados como elementos de una política, de una estrategia que puede ser dirigida contra el Estado por movimientos populares e iniciativas políticas.

El escenario histórico ya no está más vacío. De nuevo estamos descubriendo que podemos elegir entre una política u otra, a pesar de la fuerza inmensa de los flujos de capitales. De la misma manera, la hegemonía norteamericana, a pesar de ser muy fuerte al nivel mundial y de manera especial al nivel científico y tecnológico, parece más frágil que antes al nivel propiamente económico. Ya varias partes del mundo tienen una tasa de crecimiento superior a la de los Estados Unidos. Globalización hay, pero también diferenciación y culturalismo crecientes. Existen redes financieras más poderosas y con una altísima capacidad de destrucción, pero también hay una mayor capacidad política que durante el último decenio. Las ruinas económicas y políticas dejadas por este decenio son inmensas, y no es cierto que pueda ser reconstruido todo lo que fue destruido. Pero ya se acabó el decenio del silencio y de la idea desesperante que la globalización domina todo. Estamos ya entrando en un nuevo período histórico en el cual no solamente la acción política nos parece posible, sino que los factores sociales, políticos y culturales de transformación económica y social tendrán un papel cada vez más decisivo. El Estado nacional y las federaciones de Estados-nacionales tendrán, como ya tienen, una fuerte capacidad de intervención frente a los movimientos de capitales que siguen, antes que todo, su interés a corto plazo.

## Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional

Carlos M. Vilas

Durante la última década, las recomendaciones de política del Banco Mundial han puesto énfasis en la reforma institucional y en un papel más activo del Estado en la promoción de las transformaciones económicas orientadas hacia el mercado. La atención prestada a estos temas contrasta con la trayectoria previa del organismo, preocupada sobre todo por la gestión de los grandes agregados macroeconómicos. La nueva temática es presentada como respondiendo a la conveniencia de ir más allá del “Consenso de Washington”, que influyó decisivamente en las reformas estructurales de la década de 1980 e inicios de la siguiente. Este artículo discute los alcances y limitaciones de la nueva propuesta desde una perspectiva política, poniendo el acento en las configuraciones de poder que enmarcan las recomendaciones del organismo. Se reconocen en éstas dos vertientes: una de carácter doctrinario, preocupada ante todo por completar el programa de reformas impulsado por el “Consenso”, y una segunda, pragmática, que plantea la reformulación de algunas de sus premisas en aras de un efecto más equilibrado en términos económicos y sociales. Aunque difieren en el margen de acción que reconocen para el Estado, ambas variantes comparten un enfoque que da prioridad a los instrumentos de gestión respecto de los grandes objetivos del desarrollo, reduce la política a administración y soslaya la historicidad del Estado y de la construcción institucional.

### I. Antecedentes

La reestructuración económica de la última década y media respondió a una variedad de factores, de incidencia desigual en cada país y en distintos momentos; en conjunto, pusieron de relieve el agotamiento del Estado proveedor de bienes y servicios que, con variantes populistas o desarrollistas, existía en la mayor parte de los países de la región. Ese Estado había otorgado expresión institucional a una particular correlación de fuerzas tanto entre grupos y clases dentro de cada país como entre éstos y los actores externos que progresivamente fueron adquiriendo fuerte gravitación interna. La crisis que detonó en la década de 1980 afectó a una modalidad dada de organización de la vida económica y de relación entre el Estado y el mercado, pero también al sistema de poder articulado a ella.

La intervención estatal fue considerada responsable principal del descalabro. Las teorías que toman como punto de partida el carácter por definición rentista del Estado tuvieron notable acogida, en contraste con su relativa marginalidad durante el medio siglo anterior. Sin embargo, el redescubrimiento de las ventajas del mercado y de las perversidades del Estado no obedeció inicialmente tanto a una reconversión teórica como a la evidencia de la bancarrota fiscal; la reorientación fue encarada por necesidad mucho más que por opción doctrinaria; las experiencias exitosas del thatcherismo y la *reaganomics* influyeron para transformar la necesidad en virtud, así como en la reorientación de las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales. El acceso a la renegociación del endeudamiento externo y a financiamiento fresco fue condicionado a la ejecución de un conjunto de medidas de ajuste y reestructuración, orientadas a desmontar los mecanismos intervencionistas y a ampliar los márgenes de libertad de los mercados. El paquete de reformas recibió fuerte impulso del conjunto de agencias financieras y de asistencia al desarrollo, gubernamentales y multilaterales, algunas de las cuales habían otorgado cierto aval al intervencionismo estatal hasta la víspera del estallido de la crisis. No obstante, sería excesivo atribuir la adopción del enfoque neoliberal exclusivamente a las condiciones impuestas por esas agencias. Las premisas centrales del liberalismo económico formaban parte de las preferencias de los círculos doctrinarios vinculados a los actores económicos más ligados al comercio exterior y al sector financiero. Esta circunstancia también ayuda a explicar los desiguales alcances y solidez de las acciones inspiradas en la teoría.

Los esquemas intervencionistas y proteccionistas fueron desmontados o severamente reducidos, transfiriéndose activos y capacidades de decisión a los actores del mercado; se eliminaron los controles gubernamentales sobre la inversión, la fijación de precios, el crédito, las transacciones comerciales y financieras internas e internacionales, y se contrajo el gasto social. La consiguiente reasignación de recursos implicó cambios profundos en las relaciones de poder en la sociedad, que habrían de alcanzar expresión y refuerzo en la red institucional del Estado. Definido en términos elementales, el poder consiste en la capacidad de convencer u obligar a otros a hacer algo que no estaba en su intención hacer, o a abstenerse de algo que habrían querido hacer (Stoppino 1982). Esto se logra movilizand una variedad de recursos, entre ellos los de carácter económico. Cuando se modifican la distribución y el uso de los recursos, cambian las relaciones entre individuos y grupos sociales, así como su jerarquización y capacidades de acción y de imposición de objetivos y metas.

La reestructuración generó ganadores y perdedores. El mayor peso reconocido al mercado en la asignación de recursos implicó mayor poder de los actores que retuvieron o alcanzaron posiciones de gravitación en él. La extraordinaria liquidez de la economía internacional, desarrollos importantes en la tecnología de las comunicaciones electrónicas, y la amplia desregulación, favorecieron el auge del capital financiero en detrimento de los sectores productivos. La desregulación y la mayor liquidez favorecieron importantes transferencias de activos que reforzaron la primacía de los segmentos más concentrados y centralizados del capital y la subordinación de las firmas pequeñas y medianas y las que tenían como referente principal el mercado doméstico. La mayor sensibilidad de las agencias gubernamentales a las sugerencias provenientes de esos segmentos del mercado dio aval institucional a grupos y actores particulares. Todo ello en el marco de una victoria del capital frente a la fuerza de trabajo, expresada en el retroceso de los mecanismos de negociación y de la eficacia de la organización, la movilización y la presión sindicales (Wolfe 1990; Vilas 1994a).

Estos cambios estimularon una mayor concentración de los ingresos y agravaron la desigual distribución de la carga del endeudamiento externo y de los costos y beneficios del ajuste. Más aún, provocaron una modificación radical de las grandes metas sociales que, con desigual compromiso y eficacia, habían definido hasta entonces el horizonte de la gestión pública. El discurso conservador, que explicó la bancarrota fiscal por los excesos distributivos del Estado, alcanzó una notable aceptación y sirvió para justificar los cambios impulsados desde el propio Estado. Los derechos y la organización laboral, cuestionados en el pasado en nombre de la defensa del mundo libre y de su confrontación a las variantes autóctonas del populismo o el comunismo, pasaron a ser estigmatizados en nombre de la eficiencia económica y el libre mercado. Los trabajadores y los gobiernos sensibles a sus demandas fueron responsabilizados de la crisis del capitalismo criollo.

El conjunto de recetas recibió el nombre de “Consenso de Washington”, por la coincidencia de recomendaciones de política económica formuladas por los organismos propulsores de las reformas, todos ellos domiciliados en la capital de Estados Unidos. En un resumen elaborado por quien más contribuyó a la difusión de la denominación, el “Consenso” consistía de diez ingredientes de política económica: 1) disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada (Williamson 1990, 1993). En opinión de sus voceros, el conjunto de estas premisas debería alcanzar el mismo nivel de aceptación que los derechos humanos o la lucha contra el racismo, en vez de estar sometidas a la controversia entre partidos. Los actores políticos responsables deberían dar prioridad a la promoción del “Consenso de Washington” y sacarlo del terreno contencioso del debate político <sup>1</sup>. En realidad, el “Consenso” resumió las recomendaciones de política de los programas de ajuste estructural que el Banco Mundial y el FMI estaban promoviendo con un estilo de “terapia de *shock*” -según la expresión

atribuida a Jeffrey Sachs en su experiencia boliviana- desde inicios de la década de 1980 en varias decenas de países.

En América Latina, la adopción de estas políticas por gobiernos surgidos de elecciones contribuyó a modificar el significado asignado al “Consenso”: éste no se referiría únicamente a un acuerdo entre organizaciones burocráticas impersonales, sino a la decisión de la ciudadanía de votar por los candidatos dispuestos a llevar el programa a la práctica. Varios de los ingredientes del paquete neoliberal habían sido parte integral de la política económica de regímenes autoritarios o francamente dictatoriales. Hasta la década de 1980, esta circunstancia abonó la identificación entre políticas neoliberales y autoritarismo político difundida en amplios sectores de la opinión pública y en ámbitos académicos<sup>2</sup>. En cambio, en los escenarios diseñados por la crisis y las “transiciones a la democracia”, el programa neoliberal fue asumido por un buen número de los gobiernos surgidos de procesos electorales. La promoción de la economía de mercado y el levantamiento de los mecanismos de intervención estatal se convirtieron en el núcleo estratégico de las “nuevas democracias” latinoamericanas, que pasaron a recibir la denominación de *democracias de mercado*. La promoción de una determinada estrategia económica devino condición de reconocimiento y parámetro de evaluación de la calidad y la efectividad del régimen político y los arreglos institucionales<sup>3</sup>.

El papel del Estado debería reducirse a su nivel mínimo de provisión de bienes públicos, interpretados éstos en un sentido restrictivo. El desmantelamiento de los mecanismos de intervención requirió, sin embargo, una previa concentración de facultades decisorias en su aparato institucional, necesaria para impulsar la apertura y las desregulaciones, vencer las resistencias y modificar los equilibrios preexistentes. La retracción de la gestión pública en el terreno de la economía y de las relaciones sociales fue viabilizada por el fortalecimiento del Estado en cuanto expresión institucional del poder político y, en definitiva, coercitivo, en función de las nuevas metas y objetivos<sup>4</sup>. La manifestación más frecuente de esta ampliación de la soberanía estatal -es decir de su capacidad para imponer decisiones con autoridad suprema respecto de la población de un territorio (Heller 1965)- fue la concentración de facultades en el ámbito del gobierno central y, en particular, del poder ejecutivo: delegación de facultades de competencia parlamentaria, normas legales de excepción o de emergencia, y similares. En momentos en que la literatura sobre consolidación de las transiciones democráticas abogaba por el acotamiento de las atribuciones políticas del poder ejecutivo (por ejemplo, Stepan & Skach 1993; Linz & Valenzuela 1994), las exigencias de las democracias de mercado reforzaban la tradicional primacía presidencial respecto de los parlamentos y los tribunales (Weffort 1992; Vilas 1994b; O'Donnell 1995; Pereira Almao 1997).

## **II. Del “Estado mínimo” al “Estado efectivo”**

El ajuste produjo resultados de signo variado. La región alcanzó una relativa estabilidad de precios -sobre todo en comparación con la década inmediatamente anterior- y retomó la senda del crecimiento. Se reanudaron los flujos de financiamiento externo y se dinamizó el comercio exterior. El saneamiento de las cuentas públicas redujo los desequilibrios fiscales. Salvo excepciones -Chile, Argentina y en los últimos años República Dominicana-, las tasas de crecimiento del producto se ubican debajo de las que se registraron en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial, y son muy sensibles a los vaivenes de la economía internacional; las tasas de la segunda mitad del decenio de 1990 son notoriamente más bajas que las de la primera mitad. La desregulación comercial y financiera alimentó mayores desequilibrios en las cuentas externas, financiados con un recurso creciente al endeudamiento. El retorno de la región a los mercados financieros internacionales se manifestó entre otros aspectos en un crecimiento muy rápido de la emisión de deuda pública. Los procesos de privatización generaron amplias transferencias de activos desde el Estado hacia inversores privados, con fuerte participación de no residentes. El modo en que esos procesos se desarrollaron favoreció la generación de altas tasas de rentabilidad en los sectores de bienes no transables, hacia los

cuales se encaminó buena parte del nuevo endeudamiento externo, en detrimento de los sectores productores de exportables. Persiste la tradicional vulnerabilidad externa de la región, en la medida en que el nivel de actividad sigue dependiendo, en proporción importante, de los precios de sus *commodities* y de la disponibilidad de financiamiento externo.

La reestructuración estuvo acompañada por un conjunto de manifestaciones de deterioro social que, contrariamente a las hipótesis o justificaciones de los diseñadores y ejecutores, fueron más allá del momento inicial del ajuste y subsisten hasta el presente: fragmentación de los mercados de trabajo con tasas altas de desempleo abierto, subempleo y sobreocupación; deterioro de las remuneraciones reales; aumento de la población en condiciones de pobreza; retracción y pérdida de calidad de la cobertura en servicios básicos; degradación ambiental; incremento de la inseguridad; fuertes desigualdades sociales. La discriminación respecto de cuánto de este panorama es herencia de la etapa anterior y cuánto constituye el aporte de las reformas, cuánto representa las “asignaturas pendientes” del ajuste y cuánto es efecto sistémico del mismo, sigue suscitando discusión. Parece fuera de debate, por lo menos, que las reformas han hecho poco por revertir el panorama, y en cambio han contribuido bastante a preservarlo (Altimir 1994, 1999; Jiménez 1996; Berry 1997; Morley 1998). Con más de cien países ejecutando las reformas y ajustes durante más de una década, los frutos recogidos en términos de crecimiento, sustentabilidad y bienestar son magros.

El balance del ajuste puso de relieve que no sólo en el terreno de los asuntos sociales y del bienestar los resultados distaban de ser satisfactorios. El enfoque predominantemente fiscalista de las privatizaciones determinó que las consideraciones respecto del desempeño técnico de los nuevos titulares y la calidad de los servicios ofertados mereciera menos atención que los recursos financieros que podían aportar a economías con serios desequilibrios en sus cuentas públicas. El traspaso al mercado de activos y de decisiones, y la desregulación amplia del comercio y las finanzas, dio paso con mucha frecuencia a la exacerbación de aspectos profundamente arraigados en la cultura empresarial: búsqueda de rentas, prácticas cuasi monopolísticas y comportamientos clientelistas. Varios de los más importantes procesos de privatización de activos dieron lugar a sonados escándalos político-financieros y a la generación de cuasi rentas de monopolio por las firmas adjudicatarias, o por lo menos carecieron de la transparencia que la opinión pública demandaba. La modernización de la economía no fue incompatible -y a menudo encubrió- con la reproducción y fortalecimiento de estructuras patrimonialistas, así como con la manipulación de las políticas de reforma en beneficio de grupos particulares. El “riesgo moral” en la empresa privada demostró ser tan frecuente como la corrupción del sector público y sin una correlación puntual con ésta; la eliminación de los controles públicos y la activa red de contactos empresariales informales con las agencias estatales ampliaron el espacio para que aquél alcanzara múltiples expresiones. Con cierta frecuencia las élites empresariales tradicionales o de nuevo cuño manipularon las reformas para fortalecer su propia posición de poder en el plano político y en el mercado. Por su lado, no pocas organizaciones no gubernamentales y del llamado *tercer sector* mostraron propensión a comportamientos clientelistas, poca transparencia en sus asignaciones y ejecuciones presupuestarias, y una fuerte dependencia respecto de fuentes gubernamentales de financiamiento externo<sup>5</sup>.

Estas cuestiones contribuyeron a poner en duda la razonabilidad de la hipótesis del Estado mínimo. La fe en la autoregulación del mercado no fue abandonada, pero se reconoció que un determinado ejercicio de las capacidades estatales podía contribuir significativamente a mejorar su funcionamiento, o por lo menos a remover los obstáculos a tal fin. Los fracasos y las distorsiones del ajuste, y las rigideces y sesgos del mercado fueron imputadas al mal manejo de las políticas públicas o a la falta de una autoridad efectivamente desvinculada de los intereses particularistas. En esta línea de razonamiento, las fallas en el ajuste se debían, en definitiva, a problemas de ejecución, mucho más que a cuestiones de diseño o de contenido. El Estado debía ponerse a punto, y poner a punto a la sociedad, para la ejecución exitosa de las reformas.

La preocupación de los programas de ayuda al desarrollo por la calidad de la gestión pública no era novedosa. En la segunda posguerra formó parte de las recomendaciones de política inspiradas en el Punto IV del gobierno del presidente Harry Truman, y volvió a aparecer en América Latina en los años sesenta en la agenda asociada a la Alianza para el Progreso y a algunos programas de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Resurgió ahora en un informe del Banco Mundial sobre el desarrollo del Africa meridional (World Bank 1989), donde se afirmaba que, subyacente a la persistencia de los problemas de desarrollo de Africa, existía una crisis de desempeño de las agencias gubernamentales encargadas de promoverlo (pág. 60). La falta de suficientes capacidades gubernamentales y la persistencia de modalidades de ejercicio patrimonialista del poder y de comportamientos estatales predatorios, eran responsables de los fracasos económicos.

En su **Informe sobre el desarrollo mundial** correspondiente a 1991, el Banco dedicó un capítulo específico al papel que el Estado está llamado a desempeñar en el proceso de desarrollo (Banco Mundial 1991:150-172). Aparece aquí por primera vez la expresión “enfoque amistoso con el mercado” (*market-friendly approach*), aparentemente un invento del entonces vicepresidente Lawrence Summers. Por tal entiende un estilo de intervención estatal orientado a fortalecer el mercado y optimizar su eficiencia. El informe reitera los riesgos que se derivan de la tendencia al fracaso de la gestión estatal en la economía: corrupción, rentismo, desequilibrios fiscales, inestabilidad. Reconoce, sin embargo, que la intervención del Estado no es de por sí indeseable; muchos tipos de intervención “son esenciales para que las economías cristalicen todas sus posibilidades”: mantenimiento del orden público, inversión en capital humano, construcción y reparación de obras de infraestructura, protección del medio ambiente. En todas estas esferas los mercados son deficientes y la intervención del Estado se hace necesaria: no para reemplazar a los mercados, sino para fortalecerlos y complementarlos. Es imprescindible crear instituciones más eficaces, mejorar la estructura administrativa, elevar la eficiencia de las burocracias públicas, racionalizar el gasto público y descargar al Estado de las funciones y competencias que el mercado desempeña mejor, privatizando o reformando profundamente las empresas de propiedad estatal. A estos efectos, el Banco recomienda impulsar reformas tributarias y del sector financiero, privatizar activos y priorizar la inversión en rubros como educación, salud, nutrición, planificación familiar y beneficencia, infraestructura, protección del medio ambiente; todo ello en un marco democrático con participación de la sociedad civil. Señala, asimismo, la necesidad de voluntad y compromiso político para llevar adelante el desarrollo (pág. 10) e insiste en la importancia que para ello revisten la seguridad del derecho de propiedad, un régimen jurídico adecuado, un poder judicial eficiente y la supervisión de la banca.

En 1992, el Banco publicó un informe en el que destacó la relevancia estratégica de la calidad de la gestión pública para el éxito de las reformas neoliberales (World Bank 1992). El autodesmantelamiento del Estado (por ejemplo, desregulaciones y privatizaciones), que usualmente implica un refuerzo de la actividad estatal, demanda una gestión institucional eficaz. Según el Banco, la buena gestión pública se refiere tanto al desempeño de las agencias gubernamentales como a la promoción de la sociedad civil, entendida ésta como el conjunto de asociaciones voluntarias, no gubernamentales, involucradas en diversos aspectos de la promoción y el desarrollo social y la vida democrática. En los programas del Banco, la promoción de la sociedad civil está ligada al mejoramiento de la responsabilidad, la legitimidad y la participación de los actores sociales, y a la transparencia de sus instituciones y procesos; estos factores dotan de poder a la sociedad civil y reducen el del Estado. La congruencia entre las políticas públicas y su efectiva implementación, y la asignación y uso eficiente de los recursos públicos, se ven favorecidas cuando los funcionarios están obligados a dar cuenta del modo en que ejercen sus funciones y son responsables de los resultados. Los gobiernos deben proveer normas legales que garanticen el funcionamiento de los mercados y protejan los derechos de propiedad. Sin un régimen de derecho estable, la suerte de las empresas y de los individuos queda librada a la voluntad de las camarillas gobernantes.

La construcción de una buena gestión pública se basa en tres niveles de transformaciones. En el nivel institucional, implica la creación de un Estado “neutral”, protegido de las presiones particularistas de los actores privados y, sobre todo, de aquellos más comprometidos con el régimen político-económico que se intenta reformar; en el nivel social, requiere la creación de una esfera pública no gubernamental (la sociedad civil); en el nivel personal, plantea la creación de un yo (*self*) imbuido de individualismo y de pautas modernas de conducta. El referente histórico del Banco Mundial es el proceso de modernización y desarrollo del capitalismo en Inglaterra entre los siglos dieciséis y diecinueve. Toma como ejemplo la transformación de la esfera institucional británica en el siglo diecisiete, con la creación del Banco de Inglaterra, una reorganización de las finanzas públicas, el aseguramiento de los derechos de propiedad, las leyes de patentes, y la liberación de los mercados (pág. 7).

Este documento tuvo fuerte impacto en las recomendaciones de política del Banco Mundial y de otras agencias multilaterales y gubernamentales, y en la literatura académica de los Estados Unidos. Los estudios sobre la economía política de la reforma, típicos de la segunda mitad de los años ochenta e inicios de la década del noventa, cedieron terreno a la preocupación por la ingeniería institucional<sup>6</sup>.

En 1993, después de meses de discusiones internas y de negociaciones políticas con algunos gobiernos miembros, el Banco Mundial publicó su versión del acelerado y sostenido desarrollo industrial en el sudeste de Asia (World Bank 1993a). El documento reconoce el papel estratégico desempeñado por la intervención estatal en el lanzamiento y sostenimiento del más exitoso proceso de desarrollo capitalista de la segunda posguerra, aunque plantea la posibilidad de que similares éxitos se habrían podido alcanzar sin esa intervención; la causa fundamental del éxito del desarrollo del Asia sudoriental descansaría en su sostenida orientación exportadora, mucho más que en las modalidades de intervención estatal (pág. 367). De hecho, la lectura del informe revela la intención de presentar el desarrollo de esa parte de Asia como una aplicación creativa de los fundamentos de la teoría neoclásica y del enfoque amistoso hacia el mercado, más que como otro camino para alcanzar el desarrollo. El Banco insistió en su firme adhesión a la teoría neoclásica y al enfoque del gobierno de Estados Unidos en materia de financiamiento internacional al desarrollo. De todos modos, el documento admitió, aunque con renuencia, el papel desempeñado por diversas modalidades de planeamiento e intervención estatal directa que iban en contra de las premisas centrales de esa teoría: políticas sectoriales activas; selectividad crediticia; acuerdos entre agencias gubernamentales y empresas; proteccionismo a líneas de inversión promovidas; regulación de la cuenta de capital; priorización del ahorro interno como fuente principal de financiamiento de la inversión. Al mismo tiempo, el informe puso énfasis en modalidades más ortodoxas de gestión pública, como desarrollo de recursos humanos y construcción y mantenimiento de infraestructura. Sobre todo, insistió en los riesgos que implicaría intentar reproducir, en otras áreas del mundo en desarrollo, los estilos de relación Estado/empresas característicos del sudeste de Asia<sup>7</sup>.

Estos documentos prepararon el terreno al informe sobre el papel del Estado en las reformas económicas (World Bank 1997). Si bien debe considerárselo un desarrollo de las ideas ya formuladas en el documento de 1991, en varios aspectos este informe avanza respecto de las ambigüedades del documento sobre el desarrollo del sudeste de Asia. Reconoce la conveniencia, en ciertos casos, de una orientación estatal temporal y admite que algunos aspectos de la experiencia asiática de mercados gobernados reviste interés para las economías en desarrollo. Al mismo tiempo insiste en la primacía de los fundamentos económicos en su versión neoclásica, y en la legitimación de la gestión estatal por su capacidad para ampliar los espacios de libertad de los mercados<sup>8</sup>.

El desarrollo requiere un Estado efectivo, que desempeñe un papel catalítico y facilitador, estimulando y complementando las actividades “de la empresa privada y los individuos” (pág. iii). El desarrollo dominado por el Estado ha fracasado, pero también ha fracasado el desarrollo sin Estado. “Sin un Estado efectivo, el desarrollo sustentable, tanto económico como social, es imposible” (pág. 1).

El Estado es central en el desarrollo económico y social en la medida que su papel sea de facilitador, socio y catalizador de la iniciativa privada, no de proveedor. Para que el bienestar humano avance, las capacidades estatales -definidas como la habilidad de emprender y promover eficientemente acciones colectivas (tales como ley y orden, salud pública e infraestructura básica)- deben aumentar. La efectividad del Estado es definida como el resultado de emplear las capacidades para hacerse cargo de la demanda de la sociedad acerca de esos bienes.

Cinco tareas fundamentales componen el núcleo de la misión de cualquier gobierno, sin las cuales no es posible el desarrollo sostenible, compartido y reductor de pobreza: establecimiento de un marco legal; mantenimiento de un ambiente político no distorsionante, incluyendo estabilidad macroeconómica; inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; protección a los vulnerables y al medio ambiente. La fuerza distintiva del Estado en estos terrenos es su poder para imponer tributos, prohibir, castigar y requerir participación (pág. 25). Un Estado eficaz se caracteriza por su capacidad para establecer las reglas en las que se sustentan los mercados y que les permiten funcionar adecuadamente. Los países con pobre capacidad estatal deberían concentrarse en la provisión de bienes públicos exclusivamente, como salud, educación e infraestructura, que generan grandes retornos en cuanto producen externalidades positivas hacia toda la sociedad (pág. 52).

La reforma del Estado debe mejorar la capacidad de éste para atender los aspectos esenciales para el crecimiento económico: comercio libre, mercado de capitales libre y desregulación de las inversiones. El Estado debe convertirse en socio y facilitador, orientando a los mercados, asegurando el cumplimiento de los contratos, garantizando la observancia de los principios de una economía sana y promoviendo el mayor desarrollo de los mercados. Con tal fin es conveniente que las agencias estatales encargadas de esta misión permanezcan protegidas de las presiones particularistas de los actores del mercado. El informe destaca la importancia de la concentración de autoridad política en algunas agencias centrales de élite: la unidad de privatizaciones dependiente de la presidencia de México en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (pág. 63); el MITI japonés y el Economic Planning Board en Corea (pág. 83). De acuerdo al Banco, en la década de 1980, Chile “parece haber desarrollado el tipo de espíritu de cuerpo entre los altos funcionarios públicos, que ha promovido asociaciones (entre agencias públicas y firmas privadas: CMV) en la tecnocracia indonesia y en el MITI japonés, entre otros”. “Más sorprendente aún son los paralelos que pueden reconocerse entre el grupo de asesores de alto nivel en Chile -los *Chicago boys*-, la mafia de Berkeley en Indonesia y la pandilla de los cuatro en Tailandia” (pág. 83).

### **III. ¿Más allá del “Consenso”?**

A lo largo de la década de 1990, el Banco Mundial argumentó respecto de la necesidad de incluir las instituciones y la gestión pública en el conjunto de cuestiones que deben ser sometidas a reforma, a los fines de aumentar la eficacia de sus programas de ajuste estructural y dinamizar los procesos de desarrollo. También otros organismos multilaterales incorporaron a sus agendas la preocupación por la reforma institucional (por ejemplo, OECD 1990; UNDP 1991). La orientación amistosa al mercado requiere mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, elevar la calidad y la eficacia de la gestión estatal, así como reducir los controles políticos o fiscales y ampliar los márgenes de acción de los mercados. El ajuste económico resumido en el “Consenso de Washington” y, más en general, el exitoso funcionamiento de la economía, demandan reformas profundas en el diseño y funcionamiento del aparato estatal, y no sólo la reducción de éste a su expresión mínima. La cuestión es la eficacia del Estado una vez que éste ha alcanzado su tamaño óptimo. Esta es, se afirma, la dimensión ausente en el “Consenso de Washington”.

Es posible reconocer dos enfoques de política en las propuestas de complementación, según el grado de adhesión a la formulación original del “Consenso” y el distanciamiento respecto de las premisas fundamentales de la economía neoclásica. De manera descriptiva se hará referencia a ellos

como enfoques doctrinario y pragmático. El primero plantea un conjunto reducido de reformas institucionales orientadas a mejorar la eficacia de las recomendaciones del “Consenso”. El segundo cuestiona algunas de las premisas del “Consenso”, señalando la necesidad de regulación estatal en terrenos en los que el mercado libre no basta para proveer desarrollo.

Burky y Perry (1998) representan claramente la posición doctrinaria<sup>9</sup>. Siguiendo a North (1990), definen las instituciones como normas que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad. Pueden ser formales (constituciones, leyes, reglamentos, contratos, procedimientos internos de determinadas organizaciones) o informales (valores y normas) (pág. 2, 11)<sup>10</sup>. El documento pone énfasis en la reforma de las normas que determinan los incentivos, no relacionados a precios relativos, para el comportamiento de los individuos y las organizaciones. “Las instituciones eficientes deben proveer reglas claras, ampliamente conocidas, coherentes, predecibles, creíbles y uniformemente aplicadas”. A su vez, la capacidad de adaptación de las instituciones a las circunstancias cambiantes de la economía asegura que la estructura de incentivos se acomode a los cambios tecnológicos, las preferencias de la sociedad, los factores externos e innovaciones institucionales en otros lugares (pág. 27).

Las recomendaciones de Burki y Perry se centran en “cuatro sectores clave”: finanzas, educación, justicia y administración pública. En el primero, argumentan sobre la necesidad de establecer redes de protección financiera frente a las recurrentes crisis, mejorando la información a la que tienen acceso los depositantes respecto de la calidad de las operaciones y la cartera de los bancos. La red también debería reducir el riesgo moral, que podría verse estimulado por la existencia de la red -en cuanto la protección que ella ofrece a los inversionistas podría favorecer comportamientos especulativos<sup>11</sup>. En materia educativa, recomiendan avanzar en la reforma, dando mayor fuerza a esquemas de descentralización, privatización de las prestaciones y del financiamiento, introducción de mecanismos de competencia entre prestadores, y vinculación de la remuneración del personal docente a su desempeño. Ponen acento, asimismo, en la necesidad de desmontar las resistencias corporativas a una mayor reforma, que pueden provenir de la acción sindical de los maestros. En el terreno de la administración de justicia, recomiendan modificar la política salarial e introducir esquemas de remuneración de los jueces de acuerdo a su desempeño; la medida debería estimular la aceleración de los procesos y definir un sistema de premios y castigos pecuniarios que diferencie entre jueces eficientes e ineficientes. El sistema legal, inspirado en el modelo francés, debería ser sustituido por un esquema más ágil, que brinde mayor protección a los derechos de las minorías en materia económica y financiera. Finalmente, en materia de administración pública recomiendan mayor impulso a la descentralización, estímulo a la transparencia, desarrollo de modelos alternativos de gestión que mejoren la calidad de las respuestas a las demandas del mercado y la sociedad.

En su versión doctrinaria, las propuestas de avanzar “más allá del Consenso de Washington” deben ser vistas como intentos de complemento del “Consenso”, más que como hipótesis de políticas alternativas; se advierte fácilmente su vinculación con las recomendaciones formuladas en el informe del Banco Mundial de 1991, resumido en la sección anterior. Se trata básicamente de encarar las que se estima tareas pendientes del ajuste y de mejorar la implementación de las políticas, de ahí la necesidad de la reforma institucional. Son acciones de política que figuran desde hace años en la agenda de las reformas de tipo neoliberal; el aporte de Burki y Perry consiste, más que en una innovación sustantiva, en la recolección de un número de acciones dispersas bajo una denominación sencilla y de amplia acogida.

Desde una perspectiva pragmática, aunque sin romper lanzas con los postulados básicos de la economía neoclásica, Joseph Stiglitz (hasta recientemente vicepresidente del Banco Mundial) admite que el buen funcionamiento de los mercados requiere políticas de regulación fiscal, fomento de la competencia, desarrollo de la educación, estímulos a la transmisión de tecnología y fomento de la transparencia, temas todos ausentes del “Consenso de Washington”. Hacen falta políticas específicas. El

Estado debe complementar al sector privado y la actividad estatal debe ser más efectiva. La privatización sin fomento de la competencia y sin regulación favorece la búsqueda de rentas. En esto la empresa privada no es distinta de la empresa estatal. La cuestión central es el monopolio u oligopolio, no el tipo de derechos de propiedad: "la importancia de la competencia es mayor que la de la propiedad. A no ser que la economía sea de verdadera competencia, los beneficios del libre comercio y la privatización serán disipados en la captura de rentas y no dirigidos a la creación de riqueza. Si la inversión pública en recursos humanos y transferencia de tecnología son insuficientes, el mercado por sí solo no llenará la brecha". Hacer funcionar bien los mercados "requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por sólo citar algunos aspectos no tratados por el Consenso de Washington" (Stiglitz 1998).

La posición de Stiglitz es más novedosa en cuanto al reenfoque de las relaciones Estado/mercado que en lo referente a acciones concretas de política. Por esto mismo, implica un cuestionamiento mayor del "Consenso". Las experiencias exitosas de desarrollo en el sudeste de Asia han ejercido influencia en el reexamen de las relaciones Estado/mercado aquí recomendado, por más que se reconoce que no existen al respecto recetas o recomendaciones genéricas válidas para todo el mundo o en todo lugar (vid también Stiglitz 1997).

#### **IV. Discusión**

El carácter estratégico de la intervención estatal para la superación del atraso económico es admitida por la teoría económica por lo menos desde el estudio de Veblen (1915) sobre el desarrollo industrial de Alemania y la posterior ampliación de su tesis por Gershenkron (1962)<sup>12</sup>. En esta línea de pensamiento, la investigación de Johnson (1982) sobre el MITI japonés, y una nutrida producción académica posterior, destacaron el papel de varias agencias gubernamentales en la exitosa promoción del desarrollo en varios países del sudeste de Asia. Existe una coincidencia amplia, en estos análisis, en reconocer que un marco institucional eficiente mejora las perspectivas de éxito de las políticas estatales, aunque hay tendencia a soslayar las diferencias nacionales en materia de arreglos institucionales y de instrumentos de gestión, en aras de la identificación de un modelo regional. Más que las similitudes o coincidencias en los instrumentos, destaca en las experiencias exitosas del sudeste de Asia la estrecha vinculación de la gestión pública a un conjunto de grandes objetivos nacionales que orientaron la acción del gobierno y modelaron la construcción institucional (cfr Weder 1999).

Desde la perspectiva de la teoría política, una gestión pública de alta calidad se fundamenta en los principios básicos de un régimen democrático, aunque la relación entre calidad de la gestión y tipo de régimen político dista mucho de ser unívoca. La responsabilidad pública de los funcionarios, el acceso de los ciudadanos a información gubernamental, el control popular de las acciones de gobierno, la separación entre el patrimonio público y el patrimonio de los funcionarios, la tributación como obligación ciudadana, son todos ingredientes de un régimen político que apuntan, entre otras cosas, al buen uso de los recursos públicos, algo que usualmente se asocia con la democracia y el buen gobierno. En particular, hay que mencionar la vinculación, que se remonta por lo menos al siglo XIII, entre participación política y tributación. En cuanto el financiamiento del Estado proviene siempre, en definitiva, de los recursos que extrae de la sociedad, existe una obligación legal e incluso ética de los funcionarios de dar un uso correcto al producto de esa exacción -vale decir, asignándoles el destino definido por los ciudadanos y sus representantes, y gestionándolos con eficiencia<sup>13</sup>.

En líneas generales, el sector público en América Latina presenta déficit serios en materia de eficacia, eficiencia, asignación de recursos, transparencia en la ejecución de los mismos, alcance y oportunidad de los mecanismos de fiscalización y control. La necesidad de encarar estas cuestiones se apoya tanto en los principios básicos de un régimen democrático o en la funcionalidad de una buena administración como, de manera más inmediata, en los compromisos financieros externos asumidos por la mayoría de los gobiernos, que demandan una severa racionalización fiscal. Señalar las deficiencias

del sector público no debería llevar a pensar que el sector privado está libre de problemas, por más que en años recientes, tanto en el terreno de la política como en el de la academia, sea más notoria la preocupación por aquéllas que por éstos<sup>14</sup>. Fácilmente se advierte que unas y otras no se compensan ni se disculpan recíprocamente, más bien se potencian. La discusión crítica de las propuestas de reforma institucional del Banco Mundial y de los alcances y limitaciones reales de la afirmación de ir “más allá del Consenso de Washington”, que se presenta en esta sección, no debería ser entendida, por lo tanto, como una justificación, mucho menos una defensa, de lo malo realmente existente.

### **Política y administración**

Destaca en los documentos del Banco Mundial, ante todo, la reducción del Estado a su dimensión operativa de gestión pública. Es éste un aspecto característico de todo actor instalado en la cúspide del poder político en momentos de grandes cambios en la sociedad y en el Estado, y tiene poco que ver con ideologías particulares. “Para que las «armonías económicas» subsistan la ciencia política no debe preocuparse por la organización del Estado, sino simplemente de su función”, expresó Frédéric Bastiat, el filósofo liberal de la economía (*apud* Sampay 1944:57). Su recomendación acopla bien con la utopía marxista de “sustituir el gobierno de los hombres por la administración de las cosas” (Marx 1859) y la burocratización de la conducción política en los regímenes de tipo soviético. Ambas reaparecen en los intentos de proscripción de la actividad política no gubernamental por las dictaduras militares de las décadas pasadas en Brasil, Chile o Argentina, y en las afirmaciones contemporáneas del fin de la política (por ejemplo, Mulgan 1994; Guehenno 1995).

En virtud de este reduccionismo, el Estado queda vaciado de política en cuanto ésta es ante todo construcción, ejercicio y discusión del poder. La atención se dirige fundamentalmente al funcionamiento de las instituciones públicas; la problemática propiamente política de la construcción estatal y del desarrollo es diluida y remplazada por la cuestión de la administración de una determinada configuración de poder que se supone constante. La discusión de los grandes objetivos de la acción política -el desarrollo, el bienestar, la integración social, u otros- se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los recursos. En este enfoque, los actores significativos de la acción política son siempre actores estatales: burocracias civiles y militares, y en general, personal dotado de determinadas destrezas técnicas. La “política desde abajo”, vale decir, la que corre por cuenta de los actores no estatales, se legitima y es promovida en la medida en que complementa a la que se ejerce desde el Estado, en función de los objetivos perseguidos o tolerados por éste.

Al contrario, desde una perspectiva más dinámica, el Estado es ante todo la institucionalización de las relaciones de poder en la sociedad y de su articulación con el sistema internacional de relaciones políticas, comerciales y financieras. Esta dimensión sustantiva se explicita y desenvuelve en el funcionamiento cotidiano de las agencias públicas (gobierno central, tribunales, etc.) y en sus múltiples relaciones con la sociedad y el mercado. Ello no significa que en el nivel orgánico o institucional el Estado se presente siempre como una unidad homogénea; instituciones particulares pueden expresar y movilizar diferentes arreglos sectoriales de poder. Existe, sin embargo, una coherencia básica que mantiene el potencial de conflicto entre agencias -y entre los arreglos de poder que ellas institucionalizan- dentro de márgenes aceptables de gobernabilidad<sup>15</sup>.

El modo en que un Estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas es analíticamente diferenciable de esos arreglos de poder, pero guarda respecto de ellos una relación de adecuación básica. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores. No existe un tamaño óptimo del Estado -sea “mínimo”, “máximo” o de otra índole- al margen de los actores sociales que determinan su comportamiento y de los objetivos que los

orientan. La relación entre la gestión pública, la estructura socioeconómica y las orientaciones políticas del Estado siempre es estrecha<sup>16</sup>. Los estilos de gestión de los recursos públicos, y la conceptualización misma de ciertos recursos como públicos, guardan una vinculación íntima con los objetivos a los que apunta dicha gestión y, por lo tanto, con la configuración de la estructura de poder de la que esos objetivos derivan. Así, el esquema de gestión burocrática es típico de escenarios sociopolíticos de relativa estabilidad y autonomía operativa del Estado respecto de una sociedad de masas con conjuntos sociales de cierta homogeneidad. Al contrario, un esquema de gestión de tipo gerencial usualmente responde a la necesidad de adaptación rápida a escenarios cambiantes de públicos segmentados, preeminencia de los tiempos cortos, toma de decisiones con interpretación y aplicación flexibles de marcos normativos laxos, o incluso en ausencia de marcos normativos.

La gestión de las relaciones laborales entre empresas y trabajadores ofrece una buena ilustración de la vinculación entre esquemas de administración pública y relaciones y jerarquías sociales. El desarrollo del derecho del trabajo, como rama específica del derecho público, fue resultado de una configuración de relaciones de poder entre sindicatos y empresas en el marco de una sociedad de masas, esquema fordista de producción y creciente regulación estatal. La creación de este cuerpo legal ensanchó las modalidades de mediación estatal, dio pie al desarrollo de nuevas agencias gubernamentales y ramas de administración de justicia, limitó las facultades decisorias de las empresas, acotó la capacidad de acción de las organizaciones laborales, y contribuyó al fortalecimiento de una ideología de derechos colectivos que coexistió, con desiguales niveles de conflictividad, con la concepción liberal tradicional de derechos individuales. La progresiva sustitución del derecho laboral por el derecho civil o comercial, en cambio, testimonia en nuestros días el retroceso de la capacidad de afiliación y de negociación de los sindicatos de trabajadores, junto con el predominio de esquemas de acumulación flexibles, desregulación amplia de la economía, recuperación de capacidad decisoria por las empresas y resurgimiento de una ideología de racionalidad individualista. El cambio de marco jurídico implica asimismo una transferencia de la gestión de las relaciones laborales del ámbito público al privado.

En la discusión de estos asuntos conviene tener presentes dos consideraciones generales. La primera es que la eficacia de la gestión pública requiere, en cada escenario institucional y sociopolítico, la consistencia del diseño de las políticas con los objetivos que se persiguen, así como coherencia en la gradación o jerarquía que se reconoce entre ellos. El diseño de las políticas públicas es fundamentalmente un tema de técnicas e instrumentos; lo segundo es ante todo materia de la política en cuanto ésta se refiere al deber ser del desempeño público. Es también materia de la política la elección entre diferentes opciones instrumentales. La otra consideración se refiere a la eficiencia de las políticas públicas. Eficiencia es en el fondo una cuestión de costo/beneficio, de definición de criterios respecto de cuánto se está dispuesto a pagar para alcanzar determinados resultados, de qué naturaleza son los costos a considerar (económicos, políticos, de prestigio, etc.) y de quién o quiénes deberán hacerse cargo de ellos. Ésta es también una decisión eminentemente política en cuanto siempre tiene como referente las relaciones de poder entre determinados actores y de éstos en relación con el Estado; se sabe desde hace mucho tiempo que una de las manifestaciones más claras del poder político consiste en la capacidad de hacer pagar a otros los costos de las acciones encaminadas a alcanzar los objetivos de quien lo ejerce. La naturaleza política de ambas cuestiones no se diluye por el hecho de que las respectivas decisiones se deleguen hacia funcionarios que ocupan posiciones formalmente técnicas, o hacia actores del ámbito privado.

Puede argumentarse que, por su propia naturaleza, un organismo multilateral carece de mandato para involucrarse en aspectos sustantivos como los señalados. De acuerdo con esta interpretación, los organismos actuarían en definitiva como cajas de resonancia de cada gobierno, aceptando y eventualmente fortaleciendo con sus recomendaciones la correlación de poder prevaleciente en cada país solicitante de asesoría o fondos: una misión eminentemente conservadora. La enorme capacidad de

persuasión de las recomendaciones de los organismos no derivaría de los recursos que movilizan o de la presión que pueden ejercer sobre los gobiernos, sino de su habilidad para acoplarse a decisiones ya adoptadas por las autoridades políticas -algo así como navegar a favor del viento. El argumento trasluce una visión incompleta del desempeño de estos organismos y de sus relaciones con los estados miembro. No es un secreto para nadie que las recomendaciones de política pública formuladas por el FMI, el Banco Mundial, el BID y organismos similares, inciden decisivamente en la matriz de poder de la sociedad, promoviendo a algunos actores, discriminando contra otros, y en definitiva, interviniendo en la dinámica política y social en nombre de una racionalidad técnica o de los *macroeconomic fundamentals*. En algunas situaciones de gran conflictividad política y social, las condiciones impuestas por estos organismos para el desembolso de fondos reforzaron la posición del gobierno de Estados Unidos en su confrontación con gobiernos de países en desarrollo; las presiones ejercidas sobre el gobierno de Michael Manley en Jamaica siguen siendo un caso de estudio en algunas universidades de Estados Unidos y Canadá. A la inversa, el financiamiento amplio a algunos países contribuyó a mantener en el poder a regímenes autoritarios dilapidadores de recursos, a los que la política exterior de Estados Unidos consideraba aliados en el marco de la guerra fría -Indonesia es, posiblemente, el caso más notorio (Payer 1982a, 1982b; Huber & Stephens 1986; George & Sabelli 1994).

Viene al caso regresar al ejemplo de las relaciones laborales. Es notorio que la insistencia de algunos organismos en la flexibilización laboral ajusta mucho mejor con las orientaciones de algunos de los participantes en la negociación laboral, que con las de otros. En este orden de ideas, la encuesta elaborada por el Banco Mundial para dotar de base empírica a las recomendaciones sobre la relación Estado/mercado contenidas en el informe de 1997 es ilustrativa de lo que podría conceptualizarse como un sesgo político de clase (World Bank 1997:174-175). La encuesta se refiere exclusivamente a las opiniones emitidas por empresarios; deja de lado la opinión de trabajadores así como la de la población agrupada en un amplio arco de organizaciones sociales que también tienen puntos de vista respecto de aquella articulación: organismos vinculados a la protección del ambiente, asociaciones de consumidores o de usuarios de servicios públicos, organizaciones de defensa de los derechos humanos, etcétera. No es claro el modo en que el Banco compatibiliza este sesgo con los enunciados de sus informes de 1991 y 1992, ya comentados, respecto del fortalecimiento de la sociedad civil como dimensión integral del proceso de desarrollo. Sin embargo, la inclinación a prestar oído a ciertos actores sociales o económicos en detrimento de otros es consistente con la base de datos movilizada en la elaboración del informe correspondiente a 1995. Dedicado al análisis de las transformaciones de los mercados de trabajo y al futuro del empleo, no es evidente que el Banco haya tenido en consideración la opinión o las reflexiones de trabajadores o de organizaciones laborales (Banco Mundial 1995)<sup>17</sup>.

### **Instituciones formales e informales**

El enfoque formalista de las instituciones propuesto por Douglass North, que el Banco adopta explícitamente (World Bank 1997), permite referirse a la política en tanto construcción y procesamiento de relaciones de poder, y operar sobre ella, afectando prescindencia. La caracterización de una institución como un sistema de reglas del juego soslaya cuestiones fundamentales como el contenido del *juego*, la finalidad del mismo, el número e identidad de los participantes, la existencia o inexistencia de árbitro, y similares. También deja de lado la circunstancia, bastante evidente, que no todos los individuos o grupos se encuentran en igualdad de condiciones para crear o imponer determinadas instituciones, o para decidir la medida y el sentido de su participación en ellas. A diferencia de los modelos elaborados en teoría de los juegos, en la sociedad real los diferentes jugadores tienen una desigual dotación de recursos, y capacidades desiguales de movilizarlos cuando el desenvolvimiento del juego lo requiere; es sabido, asimismo, que estas desigualdades alcanzan en América Latina niveles mayores que en el resto del mundo (CEPAL 1997; BID 1998). El tránsito recién señalado, de un esquema tripartito de gestión de las relaciones laborales a otro de tipo bilateral,

ilustra sobre un cambio institucional que afecta explícitamente la eficacia decisoria de los actores directamente involucrados en uno y otro modelo.

En cambio, el Banco no extrae suficiente rendimiento de la diferenciación entre instituciones formales e informales (North 1990, caps. I y V). La distinción entre unas y otras es en realidad mucho menos tajante que lo que North supone. El marco formal del poder político y económico existe junto a una variedad de estructuras informales que se entrecruzan con él, lo complementan y se desenvuelven de manera paralela. Esas estructuras informales se suman al sistema formal, actúan en los espacios que éste no cubre, y hacen posible el funcionamiento de sus grandes instituciones. “La integración de la sociedad global requiere del tejido menudo de estas relaciones intersticiales” (Wolf 1966). Algunos de los resultados efectivamente recogidos por el “Consenso de Washington”, indicados en la sección II, ilustran de manera explícita la combinación conflictiva a veces, complementaria otras, entre instituciones formales e informales: por ejemplo la persistencia de redes clientelares en el marco de la modernización institucional; orientaciones particularistas en la asignación de recursos; o privatizaciones por asignación directa de los activos a actores próximos a la alta función pública, sin contralor institucional. Estos ejemplos indican, además, que la informalidad no es una característica exclusiva de un sector precario o de pequeña escala, sino una dimensión que puede estar presente en cualquier tipo de negocios (cfr de la Peña 1996).

La consideración de los modos y alcances de la gravitación de las instituciones informales en los procesos de desarrollo introduce la cuestión del tiempo largo no lineal que caracteriza la dinámica de éstas. “Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales enraizadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que brindan una clave para explicar el derrotero del cambio histórico” (North 1990:16)<sup>18</sup>. Este ritmo de desenvolvimiento contrasta con las urgencias de las agendas de reformas y su orientación explícita hacia la producción de resultados en el corto plazo, y con los cronogramas de los organismos que tienen a su cargo el auditaje de los programas de reforma y de los gobiernos que los ejecutan. El tipo de cambio, la política crediticia, la desregulación comercial o la liberalización de los precios pueden decidirse en un tiempo corto y generan efectos de inmediato; otra cosa ocurre con la reconversión productiva, la formación de recursos humanos, el desarrollo científico-técnico o una ética de responsabilidad pública.

El enfoque ahistórico de las propuestas de reforma y su propensión a la imitación de modelos de organización institucional agrava estas tensiones. El informe del Banco Mundial de 1997, dedicado a “lo que el Estado debería hacer, cómo debería hacerlo, y de qué modo puede hacerlo de la mejor manera” (World Bank 1997:1-3), adopta explícitamente un enfoque abstracto que no reconoce las diferentes matrices de articulación entre el Estado y las estructuras sociales y económicas, ni las trayectorias históricas que desembocan en los escenarios contemporáneos. La idea de que la construcción institucional forma parte integral de la vida de una sociedad, y que el desempeño efectivo del marco institucional es resultado de un conjunto muy amplio de transacciones entre actores sociales, no parece figurar en el repertorio intelectual de los funcionarios que diseñan las reformas, o por lo menos de los que escribieron el informe. Se advierte, por lo tanto, resistencia a admitir la posibilidad de trayectorias diferenciadas en el desarrollo de las economías -según se vio en la discusión del desarrollo en el sudeste de Asia en el informe de 1993. La adhesión a un determinado marco teórico -la economía neoclásica- se combina con un modelo etnocéntrico de desarrollo social que, en definitiva, remite al caso histórico particular de algunas áreas de Europa occidental. Es éste un tema ampliamente debatido respecto del cual no es necesario insistir (cfr Browett 1985; Leftwich 1994; Gills & Philip 1996).

Una importante literatura señala las complejas dimensiones históricas y culturales de los procesos de construcción y cambio institucional (por ejemplo, Hintze 1931; Polanyi 1957; Corrigan & Sayer 1985; Poggi 1990; Tilly 1992). La formación y las transformaciones del Estado moderno en el marco del

desarrollo histórico del capitalismo implican formas específicas de concebir nociones básicas de autoridad y legitimidad, y de referir los comportamientos individuales y del grupo inmediato a conjuntos humanos más amplios y a marcos normativos impersonales -la dominación racional legal de la sociología weberiana. En último análisis, involucra la internalización en cada persona de una antropología filosófica que destaca al individuo como agente autónomo de los procesos sociales (Sayer 1991; Callinicos 1999:10-38). El desarrollo de una racionalidad individual y de las instituciones que le sirven de soporte - en primer lugar, el mercado como forma generalizada de interacción y de regulación social- no es espontáneo ni tiene lugar de manera homogénea en todos los ámbitos de la convivencia humana. Que una persona llegue a asumirse a sí misma como *individuo*, y a orientar en consecuencia la totalidad de su conducta y sus interacciones, es resultado de un prolongado proceso en el que interviene una pluralidad de factores, incluyendo momentos de extraordinaria coacción física y simbólica. La extensión de esta racionalidad desde algunas ciudades del norte y el centro de Europa hacia el resto del mundo a partir del siglo XVII está estrechamente asociada a cuestiones como la expansión del comercio, desarrollos científico-técnicos aplicados a la producción y la guerra, la centralización del poder político, el sistema de escuelas públicas, la constitución de vastos imperios coloniales, y el ejercicio de la violencia física en modalidades y medida desconocidos hasta entonces.

La promoción de la racionalidad individualista por las reformas económicas e institucionales del “Consenso de Washington” y sus complementos, demanda modificaciones radicales en los hábitos, percepciones y valoraciones de conjuntos amplios de la población. Se trata de sustituir el concepto de derechos y obligaciones colectivas -emanadas unos y otras tanto de tradiciones comunitarias como de concepciones socialdemócratas- por la noción de capacidades individuales referidas fundamentalmente al mercado como sistema de organización social. El referente implícito es un modelo de elección racional de individuos orientados por una motivación utilitaria, con libre e igual acceso a la información. En sus versiones más fundamentalistas, el rediseño neoliberal de las instituciones apunta a una reconfiguración cultural profunda del conjunto de la sociedad y a la reducción de ésta a una sumatoria de interacciones individuales de motivación egoísta -“la sociedad no existe”, según el *dictum* atribuido a Margaret Thatcher y retomado por algunas vertientes de la literatura postmoderna (Laclau 1991). La Bolivia de inicios de la década de 1990 ilustra con dramatismo las violentas reacciones que estos tardíos intentos cuasi iluministas suelen suscitar. La ejecución de las reformas durante la presidencia de Gonzalo Sánchez de Losada demandó en Bolivia el establecimiento del estado de sitio: la suspensión de las garantías individuales como condición para la implantación de la ideología del individualismo. Los acontecimientos registrados recientemente en Ecuador aportan más evidencia en el mismo sentido. Debe señalarse que el impacto cultural de estas propuestas no se limita a las sociedades multiétnicas o multiculturales. Todo arreglo más o menos estable de poder tiende a generar un conjunto amplio de actitudes, comportamientos, expectativas y valoraciones. Las modificaciones de tales arreglos, implícitas en las propuestas de reforma institucional, chocan contra esos patrones culturales y generan resistencias y reacomodos. Tiene lugar un trastrocamiento de los criterios aceptados de lo que es justo y lo que no lo es. Estos criterios se ubican en la base de las prescripciones sociales de la convivencia y tienen un ritmo propio de transformación; la imposición de modificaciones en el tiempo corto incrementa los niveles tolerados de incertidumbre y alimenta el malestar social.

La euforia modernizante de algunos reformadores identifica al conjunto de instituciones “tradicionales” y a su ritmo diferente de cambio con el atraso, y con frecuencia define un antagonismo de principio con ellas. Ciertamente, la implantación del mercado como forma dominante de organización social encuentra resistencias en muchos de los patrones previos de organización. Además, la defensa de la tradición o de “las cosas como son” puede encubrir o justificar, en nombre del respeto al multiculturalismo, las formas de injusticia, opresión y explotación típicas de esos conjuntos sociales. Un enfoque más integrado y posiblemente sensato de los procesos de transformación social -aunque menos motivado por urgencias financieras- permitiría advertir, sin embargo, que en muchas de las instituciones

basadas en la solidaridad, la cooperación o la reciprocidad se encuentran presentes fuerzas y tendencias que podrían potenciar modalidades menos traumáticas de modernización, o que estructuras e instituciones convencionalmente tradicionales pueden actuar como detonantes de procesos de cambio de grandes proyecciones (cfr por ejemplo, Rudolph & Rudolph 1967; Stephen 1991; Mazlish 1991; Tarrow 1994).

En los países industrializados, estos procesos de transformación institucional y cultural demandaron décadas de prueba y error y de adaptación, e involucraron costos sociales importantes; en respuesta a ellos, la sociedad primero y el Estado después, pusieron en funcionamiento una variedad de instituciones e instancias de contención y de compensación, desde las primitivas sociedades de beneficencia hasta los modernos sistemas de seguridad y promoción social. El Banco Mundial se desentiende de esta evidencia en sus recomendaciones de reforma, así como del fracaso de los mecanismos tradicionales de contención y de la cuestionable eficacia de los que son propuestos como sustitutos (Vilas 1997b). La intención de promover el cambio institucional a ritmo acelerado, sin mayores consideraciones sobre el terreno social en el que las nuevas instituciones deberían desenvolverse, se asemeja a ciertas políticas de importación de equipamiento “llave en mano”. Se instala el producto final, omitiendo el desarrollo histórico que condujo a él y el entrenamiento social que ese desarrollo favoreció. El resultado de estos injertos suele agravar las deformaciones y fragmentaciones típicas del subdesarrollo, con la coexistencia de polos o enclaves de modernidad integrados a las economías más desarrolladas, y grandes espacios de baja productividad y poco valor estratégico para las líneas más dinámicas de la economía nacional y su inserción externa. Del mismo modo, la atención prestada a la modernización de los ámbitos de la gestión pública más vinculados con las áreas del mercado o de la sociedad más relevantes en el esquema dominante de organización económica y social (por ejemplo, sector financiero, comercio exterior, seguimiento y control de grupos específicos de población), coexiste con el atraso, la ineficiencia y la desatención hacia la gestión pública referida a actores y cuestiones no estratégicas para ese mismo esquema: por ejemplo medio ambiente, tercera edad, protección de los consumidores, seguridad y asistencia social. Estas asincronías ilustran la capacidad de las sociedades dominantes y de los actores de mayor gravitación en los procesos de acumulación, en el desarrollo científico y técnico y en el ejercicio del poder político, para imponer al resto sus propios ritmos y estilos de cambio (Toulmin y Goodfield 1968; Ramos Torre 1992). También en este aspecto la experiencia de aprendizaje y adaptación creativa que caracteriza a los procesos exitosos de desarrollo de Japón y el sudeste de Asia, ofrece algunas enseñanzas que no parece prudente desaprovechar (vid por ejemplo Morris Suzuki 1998). Tanto más cuando en el propio mundo anglosajón se está fortaleciendo un arco muy variado de propuestas de ética social comunitaria o, para recurrir a un lenguaje de moda, “post-individualista”.

La privatización de los sistemas de seguridad social brinda una buena ilustración de las limitaciones de una política de imitación institucional que desatiende los entornos socioculturales. El ejemplo es particularmente adecuado porque en este tema el planteamiento del Banco Mundial trató de hacerse cargo, con particular atención, de varias de las discrepancias empíricas de las sociedades en desarrollo respecto de algunos modelos teóricos. En el marco del “Consenso de Washington”, la privatización de los sistemas de jubilaciones y pensiones es vista como un elemento que permitirá aumentar el ahorro interno y dinamizar los mercados de capital; se presenta asimismo como una forma de superar las ineficiencias y limitaciones de los sistemas de reparto. El sistema tiene en cuenta la experiencia de los fondos de pensión de Estados Unidos y otros países del mundo anglosajón -y en menor medida de Japón y los países escandinavos-, y se apoya en la teoría del ciclo de vida enunciada por Franco Modigliani y otros. La evidencia de que las sociedades en desarrollo muestran marcadas diferencias empíricas respecto de algunos de los supuestos del modelo -por ejemplo, la informalidad, inestabilidad y fragmentación de los mercados de trabajo en los que actúa una porción importante de la población, reducen significativamente la previsibilidad e incluso el desenvolvimiento de un ciclo de vida como el que la teoría adopta como supuesto; el modelo implícito de organización familiar no se compadece con la variedad de estructuras

familiares observables en la región; etc.- llevó al Banco Mundial a elaborar un modelo más acorde con esos escenarios (World Bank 1994)<sup>19</sup>.

Los alcances y limitaciones de esta propuesta, y de sus aplicaciones, siguen siendo objeto de fuerte debate. Se quiere destacar aquí que, como no podía ser de otra manera, el desempeño de las firmas administradoras de fondos de seguridad social en los mercados latinoamericanos es manifiestamente diferente que en el mundo anglosajón, en varios aspectos: comisiones por servicios considerablemente más altas; tasas de ganancia más elevadas sin perjuicio de coberturas mucho más reducidas; líneas de inversión más orientadas hacia colocaciones de corto plazo en detrimento de opciones más convencionales y seguras (por ejemplo, infraestructura o vivienda) aunque con tasas de retorno más reducidas. No se advierte en los gobiernos de la región la definición de estímulos que orienten las colocaciones financieras hacia objetivos de desarrollo, mientras que los proyectos de inversión en infraestructura, desarrollo social, etc. siguen dependiendo fuertemente de financiamiento externo. Ninguno de estos factores ha sido tenido en consideración en la propuesta del Banco. Además, la prestación básica resulta un pobre complemento de los mecanismos de solidaridad familiar o comunal, y los elevados niveles de evasión tributaria (incluyendo las contribuciones obligatorias a la seguridad social) conspiran contra un adecuado financiamiento. Así como en el sistema de reparto fue frecuente observar la primacía del objetivo de financiamiento del déficit fiscal, existen razones para pensar que en los esquemas privatizados prima la racionalidad de desarrollo del mercado de capitales y su internacionalización, por encima de la calidad y el alcance de la cobertura de los riesgos.

La violencia proactiva o reactiva de la implantación de los nuevos modelos suele ser directamente proporcional a la velocidad con que la implantación se pretende, cuestión ésta que vuelve a ubicar el tema en el marco de las diferentes concepciones de la temporalidad. La sustitución de patrones culturales de tipo comunitario tradicional por otros de tipo mercantil individualista, el remplazo de vinculaciones de tipo consuetudinario por otras de naturaleza contractual, o el paso de orientaciones y estilos de tipo corporativo a otros de tipo concurrencial, demandan períodos de adaptación usualmente más prolongados que los que forman parte de la contabilidad comercial y de la valorización del capital (cfr. Safa 1993; Williams & Young 1994; Santiso 1997). Afortunadamente no todo es violencia, aunque el recurso a la coacción estatal, o a acciones de protesta social, adquieran siempre mucha notoriedad. Más usual es la enorme variedad de comportamientos adaptativos y de reciclaje de las nuevas instituciones en términos de las prácticas convencionales, incluso en sus manifestaciones más perversas. Así, es común encontrar que las propuestas de descentralización administrativa, inspiradas en criterios de participación social, tienden a reforzar el poder de las élites locales y de estilos caciquiles de dominación. Otras veces, la estrategia de “desatar las manos de los administradores” para dotar de mayor agilidad a la gestión pública ha dado lugar a situaciones de arbitrariedad por ausencia o ineficacia de mecanismos adecuados y oportunos de fiscalización. Con bastante frecuencia los programas sociales focalizados para llegar “a quienes más los necesitan” han sido instrumentalizados con fines electorales o como retribución de lealtades políticas<sup>20</sup>.

### **Una cuestión de gobernabilidad**

El interés en una buena gestión pública muestra sensibilidad hacia la problemática de la gobernabilidad de los procesos de reformas en los escenarios de astringencia fiscal que predominan desde los años ochenta. Las alteraciones sociales y económicas y las modificaciones en las relaciones de poder ponen en tensión las capacidades de orientación y gestión gubernamental y obligan a una reformulación de las mismas. No es casual que reforma institucional y gobernabilidad sean presentadas en una estrecha asociación (por ejemplo, World Bank 1992; PNUD 1998).

No está muy claro, sin embargo, en qué medida las reformas institucionales propuestas mejoran las probabilidades de gobernabilidad del “Consenso de Washington”. Buena parte de los desafíos recientes a la gobernabilidad de las sociedades en proceso de cambio provienen de la ausencia de

resguardos o filtros de las economías individuales o regionales frente a la extraordinaria volatilidad alcanzada por la economía mundial, así como de la cesión, en beneficio de los actores del mercado, de instrumentos estratégicos de gestión pública. La afirmación de que tales filtros o regulaciones carecen ya de viabilidad a causa de la globalización del capitalismo es cuestionable sobre la base de una amplia experiencia. El espacio abierto a las políticas nacionales y a algunos de sus instrumentos se ha reformulado en los años recientes, pero de ninguna manera ha desaparecido -por más que en las economías del mundo en desarrollo siempre fue más reducido que en los países industrializados. Puede incluso afirmarse que mucho del avance reciente de la globalización económica debe tanto o más al impulso dado a ella por determinadas políticas gubernamentales que a la dinámica espontánea del mercado (por ejemplo, Ibarra 1996; Hirst & Thompson 1996; Strange 1996; Doremus et al. 1998; Weiss 1998; Veseth 1998; Bouzas y French-Davis 1998; Garrett 1999). A esto se agrega el hecho, también conocido, del impacto de la liberalización de las economías latinoamericanas en el agravamiento de la fragmentación social y de las desigualdades sociales. Los sectores más acomodados se articulan rápidamente a las sociedades más avanzadas y adoptan sus patrones de consumo y sus perspectivas culturales -para lo cual siempre tuvieron una fuerte propensión-, mientras aumenta la desintegración del resto de la población. La sociedad pierde cohesión; la profundización de las desigualdades sociales conspira contra el sentimiento de pertenencia a un todo compartido. La “comunidad imaginada” de la patria, la nación o incluso la clase, retrocede ante las lealtades particulares al grupo primario, a la corporación, a la firma de negocios, o a identificaciones contingentes.

El desarrollo de mercados altamente concentrados estimula la privatización del Estado no sólo en lo que respecta a la provisión de bienes y servicios, sino a su dimensión básica, ya señalada, de institucionalización de la estructura de poder y en su funcionamiento como administración pública. La coherencia básica que existe siempre entre estructuras socioeconómicas y regímenes políticos (un señalamiento que se remonta a Aristóteles)<sup>21</sup> inclina a los gobiernos a tomar como referentes de su acción a los actores de mayor gravitación en el campo de la economía. Así como los movimientos de mujeres señalan la existencia de un “androcentrismo institucional” en algunas dimensiones del funcionamiento estatal, o los movimientos de identidad étnica identifican un “racismo institucional”, es posible argumentar la existencia de preferencias institucionales que sesgan el funcionamiento del Estado hacia determinados actores del mundo de la economía. Se advierte, en muchos casos, que la ampliación de las capacidades de decisión política y de coerción legal para la reestructuración de la economía ha significado una clara instrumentalización del Estado en beneficio de los actores a cuyos objetivos o intereses se asigna un valor prioritario. La idea de una “autonomía relativa” del Estado respecto de los actores fundamentales de la sociedad resulta más apropiada a los escenarios institucionales del capitalismo administrado keynesiano o socialdemócrata (y sus variantes criollas), que a los del capitalismo avasallador de nuestros días (Vilas 1997a). Consiguientemente, en los escenarios de astringencia fiscal que prevalecen en toda la región, la asignación de recursos públicos (financieros, materiales, legales o de otra índole) a los objetivos y actores priorizados puede implicar el abandono relativo del resto, o incluso el financiamiento de intereses particulares por el conjunto social. Pueden señalarse en este sentido, respectivamente, la modificación de las políticas sociales desde un enfoque de promoción a otro de contención, y la conversión de los pasivos de algunos grandes actores del sistema industrial o financiero privado, en deuda pública (Vilas 1997b; Moreno Pérez 1998).

Es en este punto donde la variante pragmática del “más allá del “Consenso de Washington”” cobra relevancia. De acuerdo a ella, la promoción del mercado debe ir acompañada de una acción institucional encaminada a orientarlo y complementarlo, prevenir o compensar sus limitaciones y corregir sus imperfecciones. Se trata, en el fondo, de una propuesta de regular los mercados, y en tal sentido, más que avanzar “más allá del Consenso de Washington”, plantea una reformulación del enfoque sustantivo del mismo en lo que toca a las relaciones entre el Estado y el mercado. La posición

de Stiglitz respecto del “Consenso” es coherente con su trayectoria previa a su ingreso al Banco Mundial (Stiglitz 1986), y se inscribe en la perspectiva de los estudios sobre el “gobierno de los mercados” (cfr por ejemplo, Wade 1990). La diferencia principal con la propuesta de Burki y Perry reside no tanto en admitir la necesidad de cierta gestión estatal, sino en los objetivos hacia los cuales ella debería orientarse -y, en consecuencia, en el tipo de instrumentos que es necesario poner en movimiento.

Hablar de imperfecciones del mercado implica señalar la inexistencia o las limitaciones de las instituciones públicas que las prevengan y estimulen las reorientaciones necesarias. Lamentablemente, no se exploran todas las implicaciones de esta reformulación -en particular, el impacto que ella podría tener en la configuración de los apoyos políticos y sociales, internos y externos, que dieron viabilidad a las políticas del “Consenso”. La hipótesis del enfoque pragmático parece asumir que el paso de un esquema de liberalización total a otro de regulación o complementación estatal es simplemente una cuestión de reorientación de los instrumentos de gestión o de diseño de nuevos instrumentos. La discusión precedente sugiere que un viraje de ese tipo siempre demanda una redefinición, parcial en el mejor de los casos pero no por ello menos importante, de algunos de los acuerdos de poder entre los actores del mercado y la sociedad, y conlleva por lo tanto modificaciones en sus articulaciones institucionales.

Algunos ejemplos sencillos ilustran la cuestión. La promoción de una política activa de formación y capacitación de recursos humanos, y la consiguiente asignación de recursos públicos, tiene sentido y es legítima como parte de determinados programas de desarrollo, y no de otros. Así, la experiencia latinoamericana de escuelas técnicas en el nivel secundario fue parte de un proyecto de industrialización que demandaba un cierto grado de planeación, por lo menos implícita, del mercado de trabajo y de las calificaciones laborales. A su turno, ese estilo de industrialización se apoyó en un sistema de coaliciones y conflictos sociales e institucionales, y de articulación a los escenarios internacionales, que por conocido no es necesario describir aquí. La sustitución de este proyecto por una estrategia de industria “de toque final” o de armado para la reexportación implica cambios de grandes proporciones en muchos aspectos, entre ellos la política de recursos humanos. El entrenamiento en el puesto de trabajo satisface ahora las demandas de calificación de las empresas de ensamble o de las plataformas de exportación; el concepto de planeación es reemplazado por criterios como “ajuste”, “adecuación” o “corrección” de la oferta laboral a las cambiantes demandas de las firmas, que a su vez deben adaptarse rápidamente a los pedidos de los clientes -usualmente eslabones superiores en la cadena transnacional de producción/comercialización (Candia 1999). Más aún, en este diseño, la viabilidad, contenidos, alcances y recursos de una política de ciencia e innovación tecnológica, tienen un techo muy bajo.

Por su lado, una política de fomento de la competencia debe estar dispuesta a enfrentar las resistencias de las corporaciones o grupos económicos que se benefician de la apropiación de rentas de monopolio; sería una ingenuidad pensar que el éxito de tales políticas depende exclusivamente de la calidad técnica de su diseño. La acción reguladora del Estado deberá asentarse en una coalición social en la que la gravitación de los usuarios y consumidores actúe como contrapeso de la capacidad de presión de las firmas afectadas. En todo caso, la hipótesis misma de una regulación estatal del mercado, orientada a darle mayor competitividad, supone un tipo de capitalismo “relativamente organizado” que contrasta con lo que se observa en la actualidad.

El Estado puede colaborar con la reformulación de los acuerdos y las confrontaciones sociales, pero para ello hace falta mucho más que la profesionalidad, la sensibilidad o la rigidez de los funcionarios y sus asesores -cuya importancia no se subestima. No queda claro, en este sentido, quién habrá de ponerse el traje que la propuesta pragmática confecciona, además de los mismos funcionarios que vistieron las ropas del “Consenso”. La cuestión de la agencia o, si se prefiere, del actor estratégico, no se presenta en el documento de Burki y Perry. Sus recomendaciones son, ya se ha señalado,

desarrollos de aspectos implícitos en la formulación original del “Consenso” y en este sentido se adaptan bien a las motivaciones y orientaciones de los actores que lo promueven y extraen beneficios de él. Pero Stiglitz plantea efectivamente “ir más allá”, e incluso ir para otro lado, y no resulta evidente qué actores se harían cargo del viraje. Es conocida la resistencia de los grupos de mayor poder económico a recomendaciones de regulación como las que plantea el enfoque heterodoxo<sup>22</sup>. Tampoco parece sensato apostar sin más a la reconversión teórica o a la sensibilización de las burocracias internacionales; en las últimas dos décadas han mostrado una marcada ineptitud para extraer enseñanzas de los resultados de sus propias recomendaciones o para advertir que el mundo suele ser más complejo que algunas simplificaciones teóricas.

Un sistema político democrático contribuye, en principio, a acotar las resistencias o bloqueos a la reorientación de los horizontes y las estrategias de desarrollo. Instituciones abiertas a la participación y representación amplias de la dinámica social ofrecen la posibilidad de que un mayor arco de demandas, intereses y objetivos sean tenidos en cuenta en los procesos de decisión, y obliga a los actores institucionales a responder públicamente por esas decisiones, incluso en cuestiones de administración cotidiana. Debe reconocerse empero, aunque resulte desagradable hacerlo, que en escenarios socioeconómicos como los predominantes en la mayor parte de América Latina, la democracia tiene límites. Pensar que en esos escenarios el voto individual es el único recurso de poder que los actores sociales movilizan en su relación con el Estado, implica incurrir en olvido de la vieja teoría pluralista de los grupos de presión, para no mencionar enfoques más radicales. En sociedades cruzadas por desigualdades muy profundas, el principio igualitario de “una persona, un voto” tiene una vigencia azarosa. Su valor cuantitativo coexiste con la evidencia de que la propiedad o el control de ciertos activos financieros, físicos, tecnológicos o simbólicos, pueden gravitar mucho más que el sufragio; la capacidad de los individuos para proponer o imponer decisiones institucionales se independiza del peso cuantitativo de su participación electoral individual. La elevada concentración de recursos de poder en ciertos actores sociales y del mercado, ya se ha visto, no es independiente del tipo de estrategia económica o de las políticas públicas inspiradas por los programas del “Consenso”.

El modelo de la democracia de mercado implica costos de transacción entre política democrática y estímulos al mercado. La promoción acelerada de una economía de mercado implica priorizar institucionalmente los objetivos y perspectivas de las empresas que actúan en los sectores de mayor concentración, y de los grupos sociales respectivos. Es frecuente que el equilibrio entre la eficacia de las instituciones democráticas y la eficacia de determinadas fórmulas de política económica se tense y la balanza se incline hacia alguno de los extremos. El carácter ejemplar asignado por el Banco Mundial a algunas agencias administrativas “de élite” en la promoción de las reformas, sugiere la opción del organismo por el segundo de los términos de la transacción. Esas agencias funcionaron como parte integral de regímenes autoritarios o abiertamente dictatoriales, a los que ni siquiera ajusta la definición minimalista electoral de democracia (World Bank 1997:83). Debe señalarse, en esta misma línea de análisis, que la democracia, que en el Informe de 1991 figuraba como un elemento integral de una estrategia de desarrollo “amistosa al mercado”, desaparece como tal en documentos posteriores y, particularmente, en el Informe de 1997. El régimen de gobierno nunca figuró entre las consideraciones del Banco para decidir la elegibilidad de un país para sus líneas de financiamiento (Fishlow 1994); es eso, quizás, lo que dio notoriedad a la referencia de 1991.

La misma ambigüedad rodea el auspicio del involucramiento de organismos no gubernamentales en ciertas dimensiones de la política social, en el marco de los programas de ajuste y sus secuelas. La idea de recurrir a este tipo de organizaciones se remonta al enfoque de “poner primero a la gente”, que estuvo presente en algunos programas de desarrollo rural del Banco Mundial en la década de 1980 (Cernea 1985). Se reconocía bajo este nombre la importancia de las redes espontáneas de cooperación social para generar efectos compensatorios del impacto nocivo, en los grupos más vulnerables, de algunas dimensiones del ajuste estructural. En América Latina, el enfoque se incorporó a la mayoría de los

programas de ajuste que se ejecutaron desde mediados de los años ochenta, y no se redujo al ámbito rural. El recurso a la capacidad de organización y de trabajo de un arco amplio de organizaciones sin fines de lucro fue presentado como una contribución a la democratización y a elevar la eficacia de los proyectos de inversión social, al ponerlos “cerca de la gente”. Con el beneficio de la experiencia, es posible afirmar que el objetivo priorizado, no siempre explicitado, fue el ahorro de recursos financieros que significó el aporte de trabajo gratuito, o pobremente remunerado, de los grupos poblacionales involucrados en los proyectos -particularmente, trabajo de las mujeres. Además, el manejo centralizado de los recursos y del diseño de los proyectos favoreció la orientación de los fondos en función de la generación o retribución de lealtades políticas, más que de acuerdo al mapa de los grupos carenciados (Vilas 1998:27-53)<sup>23</sup>. Es sabido, asimismo, que el enfoque participativo estimulado por el Banco Mundial dejó de lado las líneas troncales del ajuste económico, cuyo diseño siempre se mantuvo impermeable a las opiniones o reclamos de la misma sociedad civil de la que se esperaba que redujera el impacto social de aquél.

En muchos países de América Latina, la reforma política del Estado es considerada de tanta o mayor prioridad que la reforma administrativa, e incluso una condición previa para ésta. Por reforma política se hace referencia a un conjunto de cuestiones que van desde los sistemas electorales y los criterios de representación institucional, hasta las relaciones entre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales y sus respectivos aparatos institucionales, y entre las autoridades civiles y las fuerzas de defensa y seguridad. Para amplios grupos de población, que se expresan en una variedad de asociaciones y modalidades -organismos no gubernamentales, organizaciones sindicales, partidos políticos, etcétera-, una efectiva democratización de las instituciones y de las prácticas institucionales, formales y no formales, sigue siendo una asignatura pendiente de la reforma del Estado. México es un ejemplo pertinente, de ninguna manera único. En la percepción de muchos de sus actores sociales, cuestiones referidas a las dimensiones institucionales de la participación social, a la reforma del sistema electoral, a la representación política de ciertos actores sociales, a la responsabilidad de los funcionarios públicos, al acotamiento de las tradicionalmente muy amplias facultades presidenciales, tienen precedencia en las demandas y movilizaciones a favor de la reforma del Estado, por encima de la reforma administrativa. El objetivo de dar mayor eficacia a una red institucional considerada autoritaria y corrupta, ha sido reemplazado por el objetivo de ampliar la eficacia de la democracia como paso previo a un gerenciamiento institucional de más calidad y de plena transparencia (cfr. Alonso 1996; Rodríguez Pratts 1996).

Finalmente, es llamativo que quede al margen de las propuestas de reforma institucional la cuestión de la calidad del gasto público y de los mecanismos de control, como también el mejoramiento de la calidad de la relación entre el Estado, en tanto prestador de servicios administrativos, sociales o de otra índole, y el público destinatario de los mismos. En particular, es notable que los argumentos respecto de la responsabilidad de la corrupción en la generación de pobreza y en el retardo del crecimiento (World Bank 1997; Burki y Perry 1998) no estén acompañados por propuestas específicas de acotamiento del fenómeno. La tesis neoliberal circunscribe la corrupción al ámbito del Estado; atribuye el “riesgo moral” del mundo de los negocios -es decir el involucramiento de empresas y empresarios en este tipo de arreglos informales con funcionarios o agencias estatales- a un exceso de energía empresarial que busca romper la inercia burocrática del Estado; define a la corrupción como una medida pragmática para eludir regulaciones inadecuadas o sacar el máximo de ventaja de las oportunidades que éstas ofrecen (de Soto 1986; Escalante Gonzalbo 1994). Congruente con este enfoque, el combate a la corrupción se reduce a propuestas de mayor liberalización de la economía, fortalecimiento de los tribunales y aceleración de los procedimientos judiciales. Se ha señalado ya la limitación del enfoque; la experiencia recogida en América Latina y en otras partes del mundo indica que las formas concretas de ejecución del ajuste han generado oportunidades de apropiación heterodoxa de recursos, que la iniciativa empresarial ha sabido aprovechar. El modo en que se ha llevado a cabo la desregulación y privatización del sector financiero en varios países de la región está estrechamente vinculado a la expansión de cuestiones como el lavado de

dinero proveniente del narcotráfico y de otras actividades económicas similarmente perniciosas. La falta de controles institucionales, o su ineficacia, parece tener responsabilidad en el auge creciente de estos rubros de la acumulación de capital<sup>24</sup>.

## V. Conclusiones

Las argumentaciones en torno a la necesidad, posibilidad o conveniencia de “ir más allá” de la formulación inicial del “Consenso de Washington” se centran en aspectos eminentemente instrumentales. La preocupación por estas cuestiones no es irrelevante; una política diseñada o ejecutada de manera chapucera puede conducir al fracaso a los objetivos más razonables. Pero la inhabilidad para advertir las proyecciones políticas y normativas de las recomendaciones instrumentales, o la renuencia a encararlas, reduce la solidez de los planteamientos y siembra dudas respecto de la utilidad del sendero propuesto para ir “más allá”. La discusión de la sección anterior afirma, al contrario, que un tratamiento de los instrumentos sin una consideración a los objetivos de la acción estatal y sin referencia a las configuraciones de poder que les sirven de sustento, olvida la dimensión sustantiva de la problemática y contribuye a promover o a aceptar como ineludibles o inamovibles, objetivos contingentes a arreglos particulares de poder. Si por cuestiones de mandato la literatura producida por los organismos financieros multilaterales no está en condiciones de tomar en cuenta este tipo de asuntos, la respuesta a ellos deberá buscarse por otros derroteros: las limitaciones de la fuente no invalidan la relevancia de la problemática. Por tanto, lejos de concluir que una reorientación significativa de las políticas públicas actuales no es posible, la discusión aquí desarrollada sugiere, simplemente, que ella debe buscarse por otras vías.

Las propuestas del “post Consenso” aceptan, en mayor o menor medida, los arreglos de poder que el propio “Consenso” contribuyó a generar o consolidar; el “más allá” tiene en este sentido un horizonte cercano y avizorable. La variante que aquí se ha denominado pragmática cuestiona algunos de los ingredientes centrales de la fórmula original, pero comparte con la versión doctrinaria la omisión de una consideración de los objetivos que, más acá o más allá del “Consenso”, orientan la estrategia de las reformas. En consecuencia, tampoco aporta sugerencias respecto de qué actores -aparte de algunos grupos de técnicos o funcionarios- estarían dispuestos a acometerlas.

Considerada en sí misma, es decir con abstracción de las motivaciones que la impulsan y los objetivos que persigue, la intervención estatal no significa mucho, salvo posiblemente desde la perspectiva de la teoría neoclásica. El último siglo muestra un número amplio de intervenciones públicas en la estructura y funcionamiento de la economía, orientadas hacia una diversidad de objetivos y diseños macroeconómicos. Socialismo y capitalismo, tanto en sus vertientes democráticas como en las autoritarias, han recurrido a políticas activas, esquemas de planificación y amplia regulación de la actividad privada, en todos los casos con resultados muy variados. La especificidad de cada tipo de intervención provino, sobre todo, de la dinámica de conflictos y acuerdos entre actores sociales, así como de los grandes objetivos que se trató de alcanzar y los problemas a los que se intentó dar respuesta. La definición de esos objetivos es siempre una actividad política, por más que por conveniencia o por error se la considere una cuestión técnica. Nuestro siglo conoció casos horriblemente perversos de gestión pública eficiente al servicio de objetivos deleznable: desde los campos nazis de exterminio hasta el prolijo registro de la desaparición de personas y el robo de recién nacidos del terrorismo de Estado, pasando por el *body count* de la guerra de Vietnam, que deberían ayudar a complementar el entusiasmo por los instrumentos con una acuciosa preocupación por los objetivos. Si la referencia resulta desagradable, la literatura latinoamericana brinda un ejemplo más ingenioso: el del capitán Pantaleón Pantoja, el personaje de Mario Vargas Llosa. Soldado disciplinado y patriota a carta cabal, el bueno de Pantaleón se convirtió en poco tiempo en el gerente público más eficiente y exitoso de lo que, de todos modos, nunca dejó de ser un lupanar de frontera.

Frente a las recomendaciones sobre el “más allá del Consenso de Washington”, es difícil no recordar la Alianza para el Progreso de la década de 1960. Después de haber colaborado durante décadas en la configuración de una estructura retardataria y autoritaria de poder en muchos de los países de la región, y de haber convertido a las élites latinoamericanas en pilares estratégicos de su hegemonía hemisférica, el gobierno estadounidense, gracias a la buena conciencia de algunos funcionarios de la presidencia de John F. Kennedy y a la necesidad de prevenir la reiteración de acontecimientos como la revolución en Cuba, trató de convencer a esas mismas élites que moderaran, de alguna manera, sus instintos más primordiales y aceptaran reformar sus propias bases de poder. El resultado es conocido. Las recomendaciones de reforma del “post-Consenso” son, por supuesto, mucho más modestas que las de la Alianza para el Progreso, y los desafíos de la desigualdad y el empobrecimiento suscitan menos alarma que los de los guerrilleros de la Sierra Maestra. De todos modos, es incuestionable que el Banco y sus recomendaciones han sido parte del conjunto de actores y de ideas que contribuyeron a gestar la estructura de poder económico y en buena medida político, predominante hoy en la mayoría de los países de América Latina. Algunos de esos actores e ideas son preexistentes a la acción del Banco; pero el grado de preeminencia alcanzado por unos y otros encontró en las condiciones, recomendaciones y financiamiento del Banco -y de otros organismos multilaterales- un complemento estratégico. La evidencia disponible hasta el momento siembra dudas sobre las probabilidades de los proponentes del “post-Consenso” de conseguir resultados más auspiciosos que sus antecesores -aunque tampoco existen bases para descartarlas. La política, incluso la política reducida a administración, siempre es un juego de finales abiertos.

La preocupación por la eficacia, la eficiencia y la transparencia de las políticas públicas, debe decirse una vez más, no es irrelevante. Al contrario, importa mucho, por respeto a quienes de una u otra manera aportan los recursos con que se financia la gestión estatal, por una efectiva vigencia de una concepción más amplia de la democracia, por la funcionalidad de un buen gobierno a una política de desarrollo, por las fuertes restricciones fiscales que deben ser afrontadas, y porque siempre es mejor hacer bien las cosas que hacerlas mal. Sin embargo, una buena administración no mejora la calidad de los objetivos de las políticas a cuyo servicio se desenvuelve, del mismo modo que el tipo de vehículo hace el viaje más placentero o incómodo, veloz o lento, caro o económico, pero no modifica su dirección ni su destino -cuestiones éstas en las que el manejo del volante es insustituible.

## Notas

<sup>1</sup> Williamson recomendó la adopción del paquete a todo el espectro político, y en particular a los partidos de izquierda. Esto dejaría subsistente un conjunto de grandes temas económicos, sobre todo el equilibrio entre eficiencia y equidad, que debería ser determinado por el proceso político. Williamson postuló que la izquierda, entendida como la que da prioridad a la igualdad sobre la eficiencia, fortalecería su causa adoptando la *mainstream economics* resumida en el Consenso de Washington (Williamson 1993).

<sup>2</sup> Por ejemplo, Pion-Berlin (1983, 1989); Sheahan (1989). “Negocios libres y gente presa”, resumió Eduardo Galeano (Galeano 1976).

<sup>3</sup> El primero en emplear la fórmula “democracia de mercado” fue el presidente William Clinton en su discurso ante la Asamblea General de la ONU el 27 de setiembre de 1993: “Nuestro propósito conductor debe ser expandir y fortalecer la comunidad mundial de democracias de mercado”, planteó en esa ocasión. Días después, Anthony Lake, entonces asesor de seguridad nacional, convirtió el planteamiento presidencial en una nueva doctrina de política exterior: “La sucesora de la doctrina de contención debe ser una doctrina de ampliación (*a doctrine of enlargement*): la ampliación de la comunidad libre mundial de democracias de mercado” (Lake 1993).

<sup>4</sup> Existe amplia evidencia empírica de que, en la práctica, el ajuste estructural ha requerido de un Estado fuerte, políticamente comprometido con las reformas y relativamente autónomo, sea

democrático o no. Cfr, por ejemplo, Nelson (1989, 1990); Stallings (1990); Lafay & Lecaillon (1993). Este fenómeno puede ser interpretado como un caso particular del incremento de la acción estatal que se registra en los períodos de transición entre estilos de acumulación, y de cambios profundos en las relaciones de poder económico y político (Vilas 1995).

<sup>5</sup> Las reformas en las llamadas “economías en transición” (la ex URSS y el antiguo bloque soviético) constituyen ejemplos paradigmáticos tanto de la capacidad de las viejas élites políticas para metamorfosearse en una nueva burguesía, gracias a la preservación de su control del poder estatal, como de la tolerancia y colaboración financiera de algunos gobiernos y agencias multilaterales occidentales. Algunos estudios informan que dos tercios de los más prominentes empresarios de Rusia, 80% de los nuevos millonarios rumanos, y la mitad de los más altos ejecutivos empresariales de Polonia, provienen de las nomenclaturas comunistas (Liebich 1997). Menos espectacular, la manipulación clientelista de las reformas también está presente en otras latitudes. La revista especializada **LatinFinance** tituló su nota de tapa dedicada a la privatización de TELMEX, el monopolio telefónico estatal mexicano, “*A very private affair*” (N° 34, Marzo 1992). En Ecuador, el vicepresidente Alberto Dahik, a cargo del programa de privatizaciones, debió abandonar el cargo y el país en medio de fuertes acusaciones de malversación de fondos, y se mantiene prófugo desde entonces. Conaghan *et al.* (1990) discuten la cuasi privatización de las agencias gubernamentales en la región andina en el marco de las reformas neoliberales. Concheiro Bórquez (1996) presenta el caso del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Fazio (1997) y Aspiazu (1998) enfocan diversos aspectos de las relaciones particularistas gobierno/empresas en el marco de las reformas macroeconómicas en Chile y Argentina. Vilas (1996) se refiere a este tema en relación con Centroamérica. Kruijt (1992) discute los alcances, limitaciones y deformaciones de las organizaciones no gubernamentales, en el marco, o como efecto, del ajuste económico.

<sup>6</sup> La incorporación de la problemática institucional a los estudios del Banco Mundial se apoyó en el resurgimiento de los enfoques institucionalistas en los estudios políticos en las universidades de Estados Unidos desde mediados de la década de 1980 y estimuló un mayor desarrollo de los mismos. Vid por ejemplo, Evans, Rueschmeyer & Skocpol (1985); Brennan & Buchannan (1985); North (1986, 1990); Weisberg (1986); etcétera.

<sup>7</sup> Wade (1997) expone los pormenores de las discusiones y negociaciones que rodearon la elaboración de este estudio.

<sup>8</sup> El informe de 1997 es representativo de los cambios introducidos en las orientaciones generales del Banco Mundial con la llegada de James Wolfensohn y James Stiglitz a la presidencia y vicepresidencia, respectivamente.

<sup>9</sup> En el momento de publicarse este documento, Shahid Javed Burky y Guillermo Perry eran, respectivamente, Vicepresidente y Economista Jefe de la oficina regional para América Latina del Banco Mundial.

<sup>10</sup> Para North (1990), las instituciones son las reglas del juego, las limitaciones de cualquier tipo que los seres humanos crean para interactuar en la sociedad. Las instituciones pueden ser formales o informales. Su función principal consiste en reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de interacción. El objetivo de North es elaborar una teoría de las instituciones sobre la base de las elecciones individuales. North no repara, o no asigna importancia, a la dimensión de toda institución en cuanto estructura de poder. Ni todos los seres humanos cuentan, en términos efectivos, con la misma capacidad para crear instituciones, ni la creación institucional es simplemente un acto de racionalidad individual.

<sup>11</sup> La necesidad de reducir la especulación financiera y dotar de mayor responsabilidad a los bancos y a los inversores se encuentra presente en algunas iniciativas recientes del FMI -por ejemplo, el “Código

de Basilea” sobre comportamiento y responsabilidades bancarias, y recomendaciones de complementación entre los sectores público y privado.

<sup>12</sup> Vid también Kitching (1982) y Pipitone (1994) -quien plantea una interesante distinción entre atraso económico y subdesarrollo (pp.26-28).

<sup>13</sup> Bresser Pereira (1999a, 1999b:83-97) resalta la vinculación entre uso correcto de los recursos públicos y derechos de ciudadanía, aunque para ello no es necesario, como plantea Bresser, una reformulación de la teoría de la ciudadanía o la identificación de unos *derechos republicanos* diferentes de los derechos ciudadanos.

<sup>14</sup> Caso ilustrativo de este sesgo es Giddens (1999). En su propuesta de una “tercera vía” para la socialdemocracia europea, Giddens se explaya sobre las necesidades de reforma y modernización del Estado y de la sociedad civil, con interés considerablemente menor respecto del mercado y el mundo de las empresas.

<sup>15</sup> Vid en Vilas (1997a) un desarrollo de estas proposiciones.

<sup>16</sup> Brown (1981:265) se refiere a ella como una relación “claramente simbiótica”.

<sup>17</sup> Los informes de país (*country reports*) suelen ser más explícitos en su enfoque amistoso hacia determinados actores y arreglos de poder. Se trata de documentos redactados para funcionarios políticos y técnicos que, a diferencia de los informes generales, raramente están al alcance de un público más amplio. Por ejemplo: a pesar de que la fuerte concentración de la tenencia y propiedad de la tierra sigue siendo uno de los aspectos centrales de los conflictos sociales y políticos en El Salvador, y una de las fuentes mejor conocidas de generación de pobreza, ni siquiera un párrafo ha sido dedicado a esta cuestión en el informe del Banco Mundial sobre el combate a la pobreza en ese país (vid World Bank 1993b).

<sup>18</sup> Sobre tiempo corto y tiempo largo, tiempo lineal y tiempo no lineal en los procesos económicos y sociales, vid Schelling (1973); Pronovost (1989); Ibarra (1996).

<sup>19</sup> El modelo del Banco Mundial contempla tres tipos de aportes: una prestación básica, obligatoria, administrada por el Estado y financiada vía impuestos, que cumpliría un papel equivalente al de los sistemas informales de seguridad (desempeñados por las redes de parentesco y otras redes de solidaridad), un pilar de ahorro privado obligatorio administrado por firmas privadas y sujeto a capitalización, y fondos provenientes del ahorro privado voluntario también administrados por el sector privado.

<sup>20</sup> Es llamativa la lentitud con la que el Banco Mundial reconoce este tipo de adaptaciones perversas cuando se llevan a cabo con fondos de la institución: cfr AFP (1999) y EFE (1999) sobre el caso del FONCODES en Perú. El problema venía siendo señalado por varias investigaciones independientes: por ejemplo, Haya de la Torre (1995); Mauceri (1995); Vilas (1998). Vid también IPS (1996).

<sup>21</sup> Aristóteles (1951) III:80 y sigs; VI:169 y sigs.

<sup>22</sup> Recuérdense, por ejemplo, las reacciones del sector financiero de Argentina contra la iniciativa parlamentaria de regulación parcial del mercado de tarjetas de crédito: vid **La Nación** (Buenos Aires), 26 de mayo 1998 (pág. 17) y 24 de julio 1998 (2ª sección pág. 8).

<sup>23</sup> No pueden desconocerse, sin embargo, algunos resultados colaterales de estos experimentos de participación social: surgimiento o promoción de nuevos líderes de base, aprendizaje de las ventajas de la organización y la cooperación en proyectos colectivos, etcétera.

<sup>24</sup> En 1998, el “Operativo Casablanca” del gobierno de Estados Unidos comprobó el activo involucramiento de parte del sistema financiero mexicano en el lavado de dinero proveniente del narcotráfico. Cfr. antecedentes de esta cuestión en Estévez (1995 y 1996).

## Referencias

- AFP, Agencia France Press (1999) “Informa el Banco Mundial que Fujimori utilizó fondos para obras sociales con fines electoreros”. Excélsior (Ciudad de México) 16 de octubre.
- ALONSO, Jorge (1996) “La reforma democrática del Estado mexicano”. Propuesta 3 (agosto) 5-32.
- ALTIMIR, Oscar (1994) “Cambios en la desigualdad y la pobreza en América Latina”. El Trimestre Económico 241 (enero-marzo) 135-175.
- \_\_\_\_\_ (1999) “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”. En Víctor E. Tokman y Guillermo O’Donnell (comps.), Pobreza y desigualdad en América Latina. Buenos Aires: Eudeba:23-54.
- ARISTOTELES (1951) Política. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- ASPIAZU, Daniel (1998) “La élite empresaria y el ciclo económico. Centralización del capital, inserción estructural y beneficios extraordinarios”. En H. Nochteff (ed.) La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente. Buenos Aires: EUDEBA/FLACSO:47-69.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo (1998) América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y Social de América Latina, Informe 1998-99. Washington D.C.: BID.
- BANCO MUNDIAL (1991) Informe sobre el desarrollo mundial 1991: La tarea acuciante del desarrollo. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1995) Informe sobre el desarrollo mundial 1995: El mundo del trabajo en una economía integrada. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BERRY, Albert (1997) “The Income Distribution Threat in Latin America”. Latin American Research Review 32 (2) 3-40.
- BOUZAS, Roberto y Ricardo FRENCH-DAVIS (1998) “La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo”. Revista de la CEPAL (octubre) 125-137.
- BRENNAN, Geoffrey & James M. BUCHANAN (1985) The Reason of Rules: Constitutional Political Economy. New York: Cambridge University Press.
- BRESSER PEREIRA, Carlos (1999a) “Ciudadanía y res publica: La emergencia de los derechos republicanos”. Nueva Sociedad 159 (enero-febrero) 42-75.
- \_\_\_\_\_ (1999b) Reforma del Estado para la ciudadanía. Buenos Aires: EUDEBA/CLAD.
- BROWETT, John (1985) “The Newly Industrializing Countries and Radical Theories of Development”. World Development 13 (7) 789-803.
- BROWN, Robert (1981) “Burocracia: La utilidad de un concepto”. En E. Kamenka y M. Krygier (comps.), La burocracia. Trayectoria de un concepto. México: Fondo de Cultura Económica:245-283.
- BURKI, Shahid Javed & Guillermo PERRY (eds.) (1998) Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional. Washington D.C.: Banco Mundial.
- CALLINICOS, Alex (1999) Social Theory. A Historical Introduction. London: Polity Press.
- CANDIA, José Miguel (1999) “Capacitación: ¿Vía de ingreso al trabajo o formas encubiertas desubsidiar el desempleo? Consideraciones sobre un debate inconcluso”. Tercera Edición 4 (diciembre) 13-20.
- CEPAL (1997) La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social. Santiago de Chile: CEPAL.
- CERNEA, Michael M. (ed.) (1985) Putting People First. Sociological Variables in Rural Development. New York: Oxford University Press.
- CONCHEIRO BORQUEZ, Elvira (1996) El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista. México: Ediciones ERA.

- CONAGHAN, Catherine, James MALLOY & Luis A. ABUGATTAS (1990) "Business and the «Boys». The Politics of Neoliberalism in the Central Andes". Latin American Research Review XXV (2) 3-30.
- CORRIGAN, Philip & Derek SAYER (1985) The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution. London: Basil Blackwell.
- DE LA PEÑA, Guillermo (1996) "Corrupción e informalidad" Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad III (7) 109-127.
- DE SOTO, Hernando (1986) El otro sendero: La revolución informal. Lima: La Oveja Negra.
- DOREMUS, Paul N., William KELLER, Louis PAULY & Simon REICH (1998) The Myth of the Global Corporation. Princeton: Princeton University Press.
- EFE (1999) "Según informe del Banco Mundial, Fujimori hizo mal uso de fondos sociales". El Mercurio (Santiago de Chile), 16 de octubre.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (1994) "Sobre el significado político de la corrupción". Política y Gobierno I (1) 79-95.
- ESTEVEZ, Dolia (1995) "Corrupción y Narcolavado en las Privatizaciones Salinistas: FBI". El Financiero (Ciudad de México), 9 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (1996) "La globalización económica, favorable al narco, alerta Paul Stares". El Financiero (Ciudad de México), 20 de marzo.
- EVANS, Peter B., Dietrich RUESCHMEYER & Theda SKOCPOL (eds.) (1985) Bringing the State Back In. New York: Cambridge University Press.
- FAZIO, Hugo (1997) Mapa actual de la extrema riqueza en Chile. Santiago: Universidad ARCIS.
- FISHLOW, Albert (1994) "Economic Development in the 1990s". World Development 22 (12) 1825-1832.
- GALEANO, Eduardo (1976) La canción de nosotros. Buenos Aires: Ediciones de Crisis.
- GARRETT, Geoffrey (1999) "Mercados globales y política nacional: ¿colisión inevitable o círculo virtuoso?". Desarrollo Económico 152 (enero-marzo) 883-924.
- GEORGE, Susan & Fabrizio SABELLI (1994), Faith and Credit. The World Bank Secular Empire. Boulder, Co.: Westview Press.
- GERSCHENKRON, Alexander (1962) El atraso económico en perspectiva histórica. Barcelona: Ariel.
- GIDDENS, Anthony (1999) La tercera vía. Barcelona: Taurus.
- GILLS, Barry & George PHILIP (1996) "Towards convergence in development policy? Challenging the «Washington Consensus»". Third World Quarterly 17 (4) 585-591.
- GUEHENNO, Juan-Marie (1995) El fin de la democracia. Barcelona: Paidós.
- HAYA DE LA TORRE, Agustín (1995), "Las políticas sociales en Perú". En Carlos M. Vilas (coord.) Estado y políticas sociales después del ajuste. Caracas: Nueva Sociedad:87-100.
- HELLER, Hermann (1965) La soberanía. México: UNAM.
- HINTZE, Otto (1931) "Las condiciones histórico-universales de la constitución representativa". En O. Hintze, Historia de las formas políticas. Madrid: Revista de Occidente, 1968:105-153.
- HIRST, Paul & Grahame THOMPSON (1996) Globalization in Question. London: Polity Press.
- HUBER, Evelyne & John D. STEPHENS (1986), Democratic Socialism in Jamaica. Houndmills: Macmillan.
- IBARRA, David (1996) ¿Transición o crisis? Las contradicciones de la política económica y el bienestar social. México: Aguilar.
- IPS (1996) "Menos de la tercera parte de los proyectos del Banco Mundial tienen éxito". La Jornada (Ciudad de México) 18 de diciembre.

- JIMENEZ, Luis Felipe (1996) "La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales". En CEPAL/CLAD/SELA, Desarrollo con equidad. Caracas: Nueva Sociedad:13-60.
- JOHNSON, Chalmers (1982) MITI and the Japanese Miracle. Stanford, Stanford U. Press
- KITCHING, Gavin (1982) Development and Underdevelopment in Historical Perspective. London: Meuthen.
- KRUIJT, Dirk (1992) "Monopolios de filantropía: El caso de las llamadas «Organizaciones no Gubernamentales» en América Latina". Polémica 16 (2ª época) 41-47.
- LACLAU, Ernesto (1991) "The impossibility of society", en Arthur y Marjorie Kroker (eds.) Ideology and Power in the Age of Lenin in Ruins. New York: St.Martin's Press:24-27.
- LAFAY, Jean-Dominique & Jacques LACAILLON (1993), The Political Dimension of Economic Adjustment. Paris: OCDE.
- LAKE, Anthony (1993) From Containment to Enlargement. Washington D.C.: Johns Hopkins University School of Advanced International Studies.
- LATIN FINANCE (1992) "TELMEX: A very private affair". Latin Finance 34 (March).
- LEFTWICH, Adrian (1994) "Governance, the State, and the Politics of Development". Development and Change 25:363-386.
- LIEBICH, André (1997) "The Communists Reincarnated. Their Return in Russia and Eastern Europe". World Affairs 1 (1) 66-77.
- LINZ, Juan & Arturo VALENZUELA (eds.) (1994) The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MARCH, James G. & Johan P. OLSEN (1989) Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.
- MARX, Karl (1859) "Crítica del programa del Gotha", en K. Marx y F. Engels, Obras escogidas. Moscú: Editorial Progreso 1971, tomo II.
- MAUCERI, Philip (1995) "State Reform, Coalitions, and the Neoliberal *Autogolpe* in Peru". Latin American Research Review 30 (1) 7-37.
- MAZLISH, Bruce (1991) "The Breakdown of Connections and Modern Development", World Development 19 (1) 31-44.
- MORENO PEREZ, Juan (1998) "El problema del Fobaproa: Elementos para entenderlo y posibles alternativas para su solución". El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual 92 (noviembre-diciembre) 52-83.
- MORLEY, Samuel A. (1998), "La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995", en E. Ganuza, L. Taylor y S. Morley (eds.), Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe. Madrid: Mundi-Prensa Libros:47-70.
- MORRIS SUZUKI, Tessa (1998) Cultura, etnicidad y globalización. La experiencia japonesa. México: Siglo XXI/CEIICH-UNAM.
- MULGAN, Geoff (1994) Politics in an Antipolitical Age. London: Polity Press.
- NELSON, Joan (1989) "The Politics of Long-haul Economic Reform", en J. Nelson (ed) Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment. New Brunswick NJ: Transaction Books: 3-25.
- \_\_\_\_\_ (1990) "The Politics of Economic Adjustment in Small Democracies: Costa Rica, the Dominican Republic and Jamaica", en J. Nelson (ed.) 169-214.
- NELSON, Joan (ed.) (1990) Economic Crisis and Policy Choice. Princeton NJ: Princeton University Press.
- NORTH, Douglass C. (1986) "The New Institutional Economics". Journal of Institutional and Theoretical Economics 142:230-237.

- \_\_\_\_\_ (1990) Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. New York: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1995) "Delegative Democracy". Journal of Democracy 5 (1) 65-69.
- OECD (1990) Development Cooperation in the 1990s. Paris: OECD.
- PAYER, Cheryl (1982a) Tanzania and the World Bank. Bergen: Christian Michelsen Institute.
- \_\_\_\_\_ (1982b) The World Bank. A Critical Analysis. New York: Monthly Review Press.
- PEREIRA ALMAO, Valia (1997) "Personalización de la política y estabilidad democrática en América Latina". Boletín Electoral Latinoamericano XVIII (Julio-diciembre) 321-353.
- PION-BERLIN, David (1983) "Political Repression and Economic Doctrines: The Case of Argentina". Comparative Political Studies 16 (1) April:37-66.
- \_\_\_\_\_ (1989) The Ideology of State Terror. Economic Doctrine and Political Repression in Argentina and Perú. Boulder,Co.: Lynne Rienner.
- PIPITONE, Ugo (1994) La salida del atraso: Un estudio histórico comparativo. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998) Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe. Nueva York: PNUD.
- POGGI, Gianfranco (1990) The State. Its Nature, Development and Prospects. Stanford: Stanford University Press.
- POLANYI, Karl (1957). La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica 1992.
- PRONOVOST, Gilles (1989) The Sociology of Time. Current Sociology 37 (3) Winter.
- RAMOS TORRE, Ramón, comp. (1992) Tiempo y sociedad. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.
- RODRIGUEZ PRATTS, Juan José (1996) "¿Por qué se reforma el Estado?". Propuesta 3 (agosto) 33-48.
- RUDOLPH, Lloyd I. & Susanne Hoeber RUDOLPH (1967) The Modernity of Tradition. Political Development in India. Chicago: The University of Chicago Press.
- SAFA, Patricia (1993) "Una reflexión sobre individualismo y comunidad a partir del concepto tiempo" Iztapalapa 30:67-76.
- SAMPAY, Arturo Enrique (1944) La filosofía del iluminismo y la Constitución argentina de 1853. Buenos Aires: Depalma.
- SANTISO, Javier (1997) "Los relojes y las nubes: tiempo y democratización en América Latina y en Europa del Este". Política y Gobierno IV (1) 43-80.
- SAYER, Derek (1991) Capitalism and Modernity. An excursus on Marx and Weber. London: Routledge.
- SCHELLING, Thomas C. (1973) Symposium: Time in Economic Life. Quarterly Journal of Economics 87 (4) 627-675.
- SHEAHAN, John (1989) Modelos de desarrollo en América Latina. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- STALLINGS, Barbara (1990) "Politics and Economic Crisis; A Comparative Study of Chile, Perú, and Colombia", en Joan Nelson (ed). 113-168.
- STEPAN, Alfred & SKACH, Cindy (1993) "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism vs Presidentialism". World Politics 46 (October) 1-22.
- STEPHEN, Lynn, (1991) "Culture as a Resource: Four Cases of Self-Managed Indigenous Craft Production in Latin America" Economic Development and Cultural Change 40 (1) October 101-130;
- STIGLITZ, Joseph E. (1986) Economics of the Public Sector. New York: W.W. Norton.

- \_\_\_\_\_ (1997) "Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático". Desarrollo Económico 147 (octubre-diciembre) 323-349.
- \_\_\_\_\_ (1998) "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington". Desarrollo Económico 151 (Octubre-Diciembre) 691-722.
- STOPPINO, Mario (1982) "Poder", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Política. México: Siglo XXI, t.II:1217-1227.
- STRANGE, Susan (1996) The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge: Cambridge University Press.
- TARROW, Sidney (1994) Power in Movement. Social Movements, Collective Action, and Politics. New York: Cambridge University Press.
- TILLY, Charles (1992) Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992. London: Blackwell.
- TOULMIN, Stephen y June GOODFIELD (1968) El descubrimiento del tiempo. Buenos Aires: Paidós.
- UNDP (1991) Human Development Report. New York: UNDP.
- VEBLÉN, Thorstein (1915) Imperial Germany and the Industrial Revolution. New York: Macmillan.
- VESETH, Michael (1998) Selling Globalization. The Myth of the Global Economy. Boulder, Co.: Lynne Rienner.
- VILAS, Carlos M. (1994a) "Economía, política y sociedad: Panorama después de la crisis". Realidad Económica 125 (julio-agosto) 4-26.
- \_\_\_\_\_ (1994b) "Entre la democracia y el neoliberalismo: Los caudillos electorales de la postmodernidad". En S. Dutrénit y L. Valdés (coords.) El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Mora:323-340.
- \_\_\_\_\_ (1995) "Estado, actores y desarrollo: Los intercambios entre política y economía". Investigación Económica 212 (abril-junio) 177-195.
- \_\_\_\_\_ (1996) "Prospects for Democratization in a Post-Revolutionary Setting: Central America". Journal of Latin American Studies, 28 (May) 461-503.
- \_\_\_\_\_ (1997a) "La reforma del Estado como cuestión política". Política y Cultura 8:147-185.
- \_\_\_\_\_ (1997b) "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)". Desarrollo Económico 144 (enero-marzo 1997) 931-952.
- \_\_\_\_\_ (1998) América Latina: Experiencias comparadas de combate a la pobreza. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- WADE, Robert (1990) Governing the Market. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1997) "Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: El milagro del Este asiático en perspectiva política". Desarrollo Económico 147 (octubre-diciembre) 351-387.
- WEDER, Beatrice (1999) Model, Myth, or Miracle? Reassessing the Role of Governments in the East Asian Experience. Tokyo: United Nations University Press.
- WEFFORT, Francisco (1992) Qual democracia? São Paulo: Editora Schwarcz.
- WEISBERG, Herbert (ed.) (1986) Political Science: The Science of Politics. New York: Agathon Press.
- WEISS, Linda (1998) The Myth of the Powerless State. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- WILLIAMS, David & Tom YOUNG (1994) "Governance, the World Bank and Liberal Theory". Political Studies XLII:84-100.
- WILLIAMSON, John (1990) "What the Washington Consensus Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.) Latin America Adjustment: How Much has Happened. Washington D.C.: The Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_ (1993) "Democracy and the «Washington Consensus»". World Development 21 (8) 1329-1336.

- WOLF, Eric (1966) "Kinship, Friendship, and Patron Client Relations in Complex Societies". En M. Barton (ed.) The Social Anthropology of Complex Societies. London: Tavistock Press:1-22.
- WOLFE, Marshall (1990) "Las estructuras sociales y la democracia en los noventa". Revista de la CEPAL 49 (abril) 55-71.
- WORLD BANK (1989) Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. Washington DC.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1992) Governance and Development. Washington D.C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1993a) The East Asian Miracle: Public Policy and Economic Growth. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1993b) El Salvador: The Challenge of Poverty Alleviation. Washington D.C. (Report 12315-ES).
- \_\_\_\_\_ (1994) Averting the Old Age Crisis. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1997) World Development Report: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press.

## **Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales \***

**Koldo Echebarria Ariznabarreta**

### **1. Introducción**

El problema de la adaptación del Estado a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales puede contemplarse desde muchas perspectivas y con los más variados objetos de análisis. El propósito de esta contribución es reivindicar la relevancia y utilidad de la vieja categoría de la reforma administrativa como marco de referencia conceptual para abordar una parte importante de las transformaciones necesarias en los poderes del Estado. A pesar de que la reforma administrativa ha alcanzado la “mayoría de edad” (Caiden, 1991), la expresión ha sido desplazada de la atención de prescriptores y comentaristas por términos como modernización administrativa, nueva gestión pública, desarrollo institucional, reforma del Estado o, más recientemente, gobernabilidad.

No es mi propósito entablar una discusión semántica para deslindar y jerarquizar las anteriores expresiones. La fluidez con la que aparecen y se utilizan en la teoría y en la práctica, es un síntoma más de la confusión que nos rodea a la hora de interpretar una realidad que desborda ampliamente los conceptos que tenemos para enmarcarla. En esta contribución me voy a limitar a defender la utilidad de una expresión que ha tenido atribuido un sentido bastante preciso en la literatura y que aporta alguna lucidez conceptual en un panorama sujeto a los vaivenes del activismo.

Esta reivindicación se basa en un concepto de reforma administrativa fiel a su sentido original. Nos referimos a su carácter de intervención acotada a la parte de los poderes del Estado que conocemos como Administración Pública, situada mayormente en el seno del ejecutivo. Este tipo de intervención, ni agota todas las posibles transformaciones del Estado, ni se sitúa por delante o por detrás de ellas, ni tampoco puede considerarse independiente de las mismas. Nuestro argumento central, no obstante, consiste en la posibilidad de una conceptualización separada de los cambios que se identifican con la reforma administrativa, no sólo para la reflexión, sino también para la acción reformadora del Estado.

Esta formulación es independiente del uso que de la misma se haya hecho. Es evidente que el factor que más ha contribuido al desplazamiento de la expresión reforma administrativa ha sido la memoria de fracaso que inmediatamente se le asocia, derivada de su disociación de otras reformas y de una metodología arrogante e ingenua de transformación de la realidad. Por esta razón, la reivindicación de la reforma administrativa debe ir unida a otras consideraciones, referidas a su interconexión con otras transformaciones y a la pluralidad de modelos y métodos con los que debe contemplarse su puesta en práctica.

Con esta finalidad, empezaremos por precisar el concepto de reforma administrativa, asociándolo a una transformación con dos notas esenciales: su carácter discontinuo y su objeto institucional. A continuación, nos centraremos en reconocer cuatro modelos de la reforma administrativa desde el punto de vista del contenido, es decir, de la concepción general en la que basar la transformación de las instituciones administrativas.

### **2. La reforma administrativa como cambio institucional discontinuo**

Hace casi dos décadas, García-Pelayo (1977) acuñó entre nosotros la expresión “transformaciones del Estado contemporáneo”, subrayando la plural y diversa naturaleza de los cambios que podían afectar al sistema público. La mayor parte de estas transformaciones obedecen a la categoría de los llamados cambios continuos, que no cuestionan la lógica dominante o la identidad del Estado en sus formas y actuaciones. Son cambios por adaptación espontánea, resultado de lo que llama Schon (1971: 31) “conservadurismo dinámico”. El Estado, como todo orden social, intenta preservar su estabilidad, reaccionando a las presiones externas mediante cambios espontáneos y continuos de

---

(\*) Versión ampliada del documento presentado en el V Congreso del Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

carácter periférico. Sólo el fracaso de estas estrategias permite abrir la ventana de las reformas, cuya nota definitoria es la discontinuidad. Las reformas buscan la alteración del modo de razonamiento, del “carácter” de la realidad, aportando un nuevo orden de valores y principios llamados a modificar significativamente el comportamiento de sus actores.

La reforma del Estado, dada la amplitud de su objeto, puede separarse en dos categorías. Por un lado, están las reformas que afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en la que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas. Por otro lado, las reformas pueden centrarse, no tanto en el proceso como en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. A las primeras les llamaremos reformas institucionales y a las segundas, reformas sustanciales.

Para ilustrar esta clasificación puede recurrirse a las dos grandes transformaciones del Estado contemporáneo. La reforma liberal era fundamentalmente institucional, instaurando dispositivos como la separación de poderes, el principio de legalidad, el control judicial o la ordenación de una función pública profesional e independiente, es decir, asegurando un modo de desempeño de los poderes públicos coherente con la preservación de los derechos y libertades individuales. La construcción del Estado del bienestar, por el contrario, se ha basado en innovar y ampliar el contenido de la acción pública, poniendo el énfasis en la redistribución, la solidaridad, la ciudadanía social o la corrección de los fallos del mercado. Con esta reforma, el Estado adopta un nuevo papel ante la sociedad, que modifica profundamente el Estado y la propia sociedad.

La reforma administrativa es, junto a la reforma política, una de las grandes modalidades en las que, a su vez, podemos subdividir la reforma institucional del Estado. La reforma política es fácil de reconocer, tanto por su nota de discontinuidad como por su objeto. El tránsito de una dictadura a una democracia, la conversión de un Estado unitario en federal, la integración supranacional, la conversión de un régimen parlamentario en presidencial o la independencia del poder judicial, son transformaciones decisivas en la conformación del poder político a través de las instituciones, que serían unánimemente detectadas como reformas políticas. La reforma administrativa, sin embargo, puede resultar más difícil de reconocer en los mismos términos, tanto por la confusión de su objeto, como por la caracterización del cambio como continuo o discontinuo. Vamos a dedicar algunas líneas a precisar ambas características.

### **2.1. La reforma administrativa como cambio institucional**

La naturaleza institucional de la Administración es una noción esencial del Estado democrático de Derecho. No hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una Administración Pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad. En estos principios se soporta la concepción de la autonomía institucional de la Administración y del Servicio Civil, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos, con sometimiento a la dirección superior del gobierno.

Para hacer efectiva esta autonomía, la Administración Pública ha construido un marco institucional propio, que es mayormente producto del Estado liberal. Las instituciones administrativas regulan una parte decisiva del poder ejecutivo (lo que se ha llamado metafóricamente la parte oculta del iceberg del Estado) y abarcan ámbitos tan importantes como los siguientes: la organización de las estructuras gubernamentales y administrativas, la ordenación y articulación entre élites políticas y administrativas, las relaciones intergubernamentales, el sector público empresarial, el régimen y gestión del Servicio Civil, la gestión financiera y presupuestaria, los instrumentos de contabilidad y control de gestión, las políticas de contratación y compras, la calidad de las normas, las políticas de precios y tasas, el régimen y la gestión del patrimonio público, la aplicación de las tecnologías a la gestión, las políticas de comunicación e información, el control judicial y parlamentario, el control por otras

instancias supervisoras, los derechos de los ciudadanos ante la Administración y los mecanismos de participación de la sociedad en la elaboración e implantación de las políticas públicas.

La reforma administrativa ha tenido tradicionalmente como objeto el marco institucional descrito. Su afán, parcialmente frustrado en los años sesenta, fue la renovación de las categorías heredadas del Estado liberal al nuevo papel del Estado social. Bajo las limitaciones antidiscrecionales de la institucionalidad administrativa liberal, ni la organización, ni los procedimientos, ni la gestión del empleo o los recursos públicos estaban en condiciones de responder a las exigencias de las políticas del bienestar. Del mismo modo, los derechos sociales malamente podían verse realizados y protegidos de manera efectiva bajo el modelo garantista del liberalismo. Este respondía a la protección de derechos preexistentes, como la libertad o la propiedad, que se defienden mediante abstenciones de los poderes públicos, a diferencia de la acción positiva y conformadora que debe ejercer el Estado para que los derechos sociales se concreten en la realidad (Prats, 1987).

Fruto de un nuevo contexto económico, las reformas de los años ochenta y principios de los noventa vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países más desarrollados. Ya no se trata de reformar para gestionar la expansión del Estado del bienestar, sino su contención o reducción. Los nuevos reformadores se han concentrado en cambiar las instituciones a través de las que el Estado descarga sus responsabilidades, reestructurando su “tejido institucional” (Schwartz, 1994: 49). La organización, los mecanismos de asignación de recursos, la gestión del empleo público, las relaciones con el mercado, han sido ámbitos institucionales prioritarios de estas reformas.

Es discutible, sin embargo, que las instituciones administrativas hayan sido el objeto principal de las reformas en los países en desarrollo. En este caso, la presión por la estabilización macroeconómica ha llevado a reformas sustanciales de políticas económicas, principalmente orientadas al ajuste fiscal, que han tenido fuertes repercusiones sobre la institucionalidad administrativa de los países. Ahora bien, achicar y recortar no equivale a reformar y el resultado de las reformas económicas ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que continúa asumiendo. Se ha hablado de la necesidad de una “segunda generación de reformas” para encarar el reto pendiente de renovar la institucionalidad (Stiglitz, 1998).

## **2.2. La reforma administrativa como cambio discontinuo**

Aparece en segundo lugar, la necesidad de comprender la reforma administrativa como un cambio en la identidad y carácter de la institucionalidad y no una mera adaptación periférica de sus componentes. Esto nos remite a la confusión que tradicionalmente se observa entre dos sentidos atribuidos a la reforma administrativa.

En un sentido, que llamaremos restringido, equiparable con la mera simplificación, sin trascendencia institucional alguna, la reforma sería el resultado de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización. Esta concepción se basa en una visión organizativa del Estado que le descarga del sentido último de la institucionalidad y presupone cosas como la separabilidad de funciones políticas y administrativas, la contención interna de la actividad estatal, el carácter perfectamente estandarizable de los procesos.

Esta concepción resulta, sin embargo, insuficiente. Es innegable la abundancia en la Administración de procesos de gestión altamente rutinarios que responden a objetivos bien determinados, realizan actividades perfectamente medibles y operan en un entorno relativamente estable. Los estándares de gestión en la Administración Pública son a menudo bajos y hay un amplio margen para la mejora, incluso en los procesos aparentemente más sencillos y rutinarios. Ahora bien, pretender su aplicación universal y mecánica, sin reparar en el marco institucional al que pertenece esta realidad, constituye una simplificación condenada al fracaso.

La reforma administrativa en un sentido más amplio parte del posicionamiento de la institucionalidad en relación con el papel del Estado y la legitimación democrática. Desde esta perspectiva, es preciso considerar presupuestos muy diferentes a los anteriores:

- en primer lugar, política y administración no son compartimentos estancos. La complejidad y dinámica de la realidad hace imprescindible la existencia de amplias discrecionalidades en la elaboración y ejecución de muchas políticas públicas, que producen constantes solapamientos entre ambas esferas, haciendo imposible trazar una delimitación precisa;

- en segundo lugar, las responsabilidades públicas, lejos de ejercerse en solitario por una Administración, se sustancian cada vez más en procesos interadministrativos e intergubernamentales, en los que se entrecruzan las competencias de diferentes entidades públicas. La gestión de las fronteras y de las transacciones entre poderes públicos y privados se convierte en una dimensión crítica de la reforma;

- en tercer lugar, la imagen maquina no representa adecuadamente la gestión de la mayor parte de los servicios públicos, caracterizados por el ejercicio de tareas profesionales o semiprofesionales que se definen en contacto directo con sus destinatarios. En estos casos, la imposibilidad e incluso la inconveniencia de predecir el contenido de la actuación hace inviable un modelo de gestión basado en una idea mecánica del trabajo;

La reforma en su sentido restringido aparece más como un cambio continuo que discontinuo, ligado a la expresión “modernización”, como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional. Su margen de maniobra es, sin embargo, muy estrecho y está tan condicionado por el marco institucional que no es extraño que se frustre. La “verdadera reforma” (Siedentopf, 1982: ix) supone considerar la Administración como un sistema abierto y diverso, enmarcado en el conjunto de los poderes públicos y de la sociedad; supone reconocerla como algo más que un asunto técnico, reconociendo su dimensión política; supone, por último, ser consciente de que la eficacia de una estructura o un procedimiento no es universal y varía en función de las condiciones en las que se aplica. De ahí la necesaria discontinuidad con el *statu quo* que significa su puesta en práctica.

A partir de una concepción reduccionista de la reforma, es frecuente menospreciar los esfuerzos de la verdadera reforma en comparación con las reformas políticas y constitucionales, por circunscribirse a “las ramas bajas” de la institucionalidad estatal (Dente, 1996: 110). La conclusión de que la reforma administrativa sirve muy a menudo para “hacer eficientemente lo incorrecto” refuerza el escaso interés de numerosos políticos y académicos en sus posibilidades de transformación de la realidad. Sin embargo, también se puede sostener, con Dente, que “las ramas bajas son en realidad las auténticas raíces del árbol que representa la constitución material de un país”; la eficacia del sistema electoral, del poder legislativo, del poder judicial o de la distribución territorial de las competencias dependen al final del buen funcionamiento de los servicios públicos y de una relación positiva entre el Estado y los ciudadanos. En el Estado de nuestros días, basado en relaciones masivas y cotidianas entre los poderes públicos y la sociedad, el poder político real, como poder de ordenación y transformación social, se sitúa en ser capaz de incidir de forma efectiva en cada una de estas transacciones.

Por añadidura, es una equivocación que se repite, pensar que la reforma administrativa sigue necesariamente al cambio político y a la reforma constitucional. Sin dejar de reconocer que la reforma constitucional es indispensable para refundar la convivencia en el respeto de los derechos y libertades, no es menos cierto que muchas de las expectativas del cambio político se frustran precisamente en la inercia de los comportamientos políticos y administrativos en estas llamadas ramas bajas de las instituciones. Con complacencia o pesimismo, se dice que “las constituciones cambian, pero la administración permanece”, poniendo el énfasis en la insensibilidad o la dificultad de la reforma política para hacerse presente en el día a día donde se definen de modo tangible los derechos de los ciudadanos.

### 3. Modelos conceptuales para la reforma administrativa

Más allá de su definición, profundizar en el significado de la reforma administrativa exige ahondar en sus posibles contenidos, es decir, en los modelos o propuestas ideológicas que sustentan la definición de las disfunciones en el aparato estatal y las propuestas de sustitución de la institucionalidad. Este paso requiere un esfuerzo para encontrar categorías conceptuales que permitan agrupar y ordenar las medidas y propuestas que aparecen desordenadamente expuestas en los programas de reforma. Barzelay (1994: 11), por ejemplo, ha definido tres niveles de abstracción, “estrategia”, “políticas” e “instrumentos”, bajo los que reordena el contenido de varios trabajos comparativos sobre reformas administrativas (Savoie, 1994; Aucoin, 1990; Hood, 1990; Pollit, 1990; Schick, 1990 y Schwartz, 1994).

La estrategia, que coincide con lo que nosotros vamos a denominar modelo conceptual, es un compendio de valores e ideas que producen una propuesta de intervención que sirve para diagnosticar la realidad y proponer posibles soluciones. Las políticas serían el conjunto de disposiciones con las que se pretende transformar cada parte de la institucionalidad administrativa (el servicio civil, las estructuras, los procedimientos de toma de decisiones o las relaciones con los ciudadanos). Por último, los instrumentos serían las técnicas, prácticas y herramientas metodológicas con las que se pretende hacer efectiva una política (por ejemplo, en relación con la política de recursos humanos, las técnicas de remuneración, selección, evaluación, etc.).

A partir de aquí puede hacerse el esfuerzo de identificar una tipología de modelos de reforma administrativa, referidos al nivel más elevado de abstracción de los anteriores. Este no es un empeño original. Otros autores han defendido previamente la existencia de diferentes modelos: Aucoin (1990) distingue entre un “paradigma” *public choice* y un paradigma gerencialista; Peters (1993), aunque los describe inicialmente como visiones, habla de cuatro “modelos”: de mercado, de participación, de flexibilidad y de desregulación. Klages y Haubner (1992) distinguen entre estrategias de contractualización, de comunicación y una estrategia híbrida entre las anteriores. Finalmente, Barzelay (1993) se refiere a tres “visiones”: burocrática, de planificación comprehensiva y gerencialista

En este trabajo nos inclinamos por cuatro modelos, que se expondrán haciendo referencia a los antecedentes ideológicos en los que basan su razonamiento y describiendo brevemente sus propuestas en relación con cuatro componentes fundamentales de la institucionalidad administrativa: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos.

#### 3.1. Modelo garantista

El modelo garantista de reforma tiene sus raíces en los ideales de libertad y justicia del Estado liberal de Derecho, que se trasladan a la teoría jurídica del Estado y a la concepción weberiana de la organización administrativa. Su aspiración es lograr la plena juridicidad de la actuación de los poderes públicos como medio para evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos y libertades políticas y económicas.

Esta visión tiene como valor central la seguridad jurídica, que proporciona el marco de certidumbre que requieren las transacciones económicas para el desarrollo de la actividad industrial y mercantil; el sometimiento de las actuaciones públicas al Derecho, salvaguarda la autonomía de los agentes económicos y les libra de exigencias arbitrarias. No es extraño, por tanto, que sea ésta la visión subyacente las reformas orientadas a luchar contra la corrupción, mediante la reducción de la discrecionalidad de los operadores públicos; también es una visión próxima a las políticas neoliberales, que defienden la sustitución de las funciones públicas de propiedad, producción e incluso de financiación de los servicios, por mecanismos regulatorios, que representan “una vuelta a los modos más tradicionales de intervención pública” (Muller y Wright, 1994: 10).

La visión garantista promueve un modelo institucional dirigido a la aplicación objetiva y uniforme del ordenamiento jurídico. Una relación no exhaustiva de su modelo de problemas y soluciones sería la siguiente:

a) Servicio civil

La política de empleo público esta orientada a proteger la independencia y profesionalidad de los empleados públicos, tratando de aislarles de dos riesgos que pondrían en peligro su objetividad: la politización de sus decisiones y la vinculación preferente a atender intereses personales o corporativos. Esto se pretende conseguir con un régimen jurídico específico y uniforme y la creación de una cultura basada en espíritu de cuerpo.

b) Estructuras administrativas

Se basa en estructuras burocráticas orientadas a conseguir la unidad de criterios en el tratamiento de los problemas. Esto se logra mediante una estricta integración jerárquica, basada en una línea de mando directa y una clara separación horizontal de funciones entre órganos. Junto a ello, una tecnoestructura horizontal acumula poderes de reglamentación y autorización buscando la armonización de prácticas y decisiones.

c) Procedimientos decisionales

La anticipación de la realidad y la previsión de la única respuesta normativa posible son las obsesiones de este modelo. Los mecanismos consisten en reprimir el incumplimiento de las normas y multiplicar la producción normativa para reducir al mínimo la discrecionalidad, percibida como “caballo de Troya del Estado de Derecho”. La consecuencia paradójica es que la inflación normativa se convierte en el peor enemigo de la seguridad jurídica.

d) Relaciones con los ciudadanos

El ciudadano se identifica con el “administrado”, sujeto pasivo ante la Administración, pero titular de derechos e intereses preexistentes (en particular, la libertad y la propiedad) que la Administración no puede ignorar y cuya plenitud se defiende por diversos procedimientos, cuya “clave de bóveda” es el control judicial.

Este modelo presenta, junto a indudables ventajas, no pocos inconvenientes. Por una parte, el valor de libertad y justicia que supone la defensa de la seguridad jurídica está fuera de toda duda, ante organizaciones y prácticas preburocráticas, dominadas por la corrupción y la arbitrariedad. Pero, el modelo expuesto presenta dos graves inconvenientes: el primero es la inviabilidad de sus propuestas en sectores como la sanidad o la educación, donde la connotación negativa de la discrecionalidad es a la vez perjudicial e imposible de poner en práctica; el segundo inconveniente es su despreocupación por la racionalidad económica, cuya realización puede verse frustrada por la obsesión por el formalismo y la uniformización de las condiciones de trabajo. La burocracia garantista es, en el mejor de los casos, una solución cara, cuando no también ineficaz.

### 3.2. Modelo eficientista

La visión eficientista se corresponde con la aproximación del *management* científico, cuyo valor central es la racionalidad económica en la conversión de los recursos en resultados. Su propuesta está basada en el instrumental clásico de la gestión, que incluye las técnicas de contabilidad y control de gestión, el presupuesto, el análisis financiero, la gestión de las compras, de los inventarios, la clasificación de puestos, la evaluación de cargas de trabajo, etc.

Sin embargo, la aplicación de la burocracia maquinal a los servicios públicos no es tan evidente como en las organizaciones industriales. Una de las exigencias del desarrollo de este modelo es la profesionalización de los directivos, que deben recibir una amplia autoridad para la utilización de los recursos. El entorno político en el que se desenvuelve la gestión pública ha hecho que este desarrollo institucional todavía permanezca lejano, dificultando la utilización efectiva de las técnicas gerenciales.

a) Servicio civil

El empleo se percibe en términos de factor productivo a optimizar, aplicando métodos de organización del trabajo, como las técnicas de análisis de cargas, la clasificación y valoración de puestos o la aplicación de retribución por resultados.

b) Estructuras administrativas

Las estructuras ideales están presididas por la combinación óptima de las economías de escala en la agrupación de puestos y unidades y las economías de especialización en la diferenciación horizontal. Se favorece una lógica de agrupación del trabajo en grandes unidades productivas y de integración o externalización de actividades en función de criterios de coste.

c) Procedimientos decisionales

Los procedimientos de gestión están sujetos a estándares de producción basados en el cálculo económico de costes y resultados. La información resulta imprescindible, abarcando costes y actividades, a través de sistemas contables e indicadores de gestión que ofrecen el cauce para el control desde órganos especializados.

d) Relaciones con los ciudadanos

El modelo eficientista concibe al ciudadano como el receptor de un servicio con un valor económico. El objetivo sería maximizar las utilidades individuales con los recursos disponibles, salvaguardando criterios de universalidad y equidad en el disfrute de las prestaciones. Esto significa reconocer el potencial de que el ciudadano cubra parte del coste de los servicios o de aplicar medidas de racionamiento ante un exceso de demanda.

El reduccionismo es el gran riesgo de este modelo, tanto por concretarse en una percepción estrictamente técnica de la realidad, ignorando su componente institucional, como por presuponer que toda la actividad de la Administración es susceptible de una visión maquinal. Lo que se ha escrito sobre la experiencia fallida del presupuesto por programas (Zapico, 1989), por la enorme distancia entre expectativas y realidades, es extensible como crítica de este modelo. Sin embargo, hay que destacar que el modelo proporciona la infraestructura y los valores de base para el progreso de la cultura gerencial en el sector público.

### 3.3. Modelo contractualista

El modelo contractualista se caracteriza por ofrecer pautas antiburocráticas de gestión, sin perder de vista la racionalidad económica en la asignación de los recursos. Sus fuentes de inspiración ideológica son el pensamiento *public choice*, las teorías de organización empresarial y la moderna teoría económica de la organización. Las teorías *public choice* ponen a su disposición la crítica económica a la burocracia y sus propuestas de restaurar el gobierno representativo. La gestión empresarial aporta la estructura divisional, que adoptan las grandes corporaciones diversificadas. La moderna economía de la organización contribuye con su revisión de las posibilidades de mercados y jerarquías como mecanismos de coordinación, resaltando el potencial de la competencia frente a la planificación burocrática.

La consecuencia es una visión centrada en sustituir la coordinación jerárquica por una coordinación contractual con competencia entre los proveedores, que dispondrían de autonomía de gestión. De este modo, se favorece la adaptación de la gestión a las circunstancias específicas de distintos mercados y comunidades y se promueve en los centros productores la responsabilización por el logro de resultados.

a) Servicio civil

Este modelo rompe con la idea de una gestión centralizada de los recursos humanos. Cobra fuerza la figura de los directivos, que emergen como el gozne de articulación entre el principal-político y el agente-productor, siendo los responsables de hacer cumplir el contrato. Esto supone un régimen específico para su acceso, remuneración y remoción, y pautas de preparación y socialización comunes.

El resto del empleo apenas sí necesita observar normas generales, quedando fragmentado en regímenes diferentes de acuerdo con las características de su entorno de trabajo.

b) Estructuras administrativas

La idea central es descomponer la burocracia en estructuras que representan los diferentes actores en juego, que adquieren un espacio propio desde el cual defender su papel. Se defiende la separación entre políticos, directivos y funcionarios, o entre funciones de regulación, financiación y producción en la economía de la organización aplicada a los servicios públicos. Esto se concreta en un diseño institucional basado en separar el principal y el agente, y articular su relación de forma contractual, como partes que negocian sus derechos y obligaciones

c) Procedimientos decisionales

Los procedimientos de decisión y control están basados en una amplia autonomía del agente, quien, en el marco de ciertos límites, dispone de libertad para aplicar los recursos recibidos a los objetivos marcados por el principal (contractualmente, los recursos y la capacidad de gestionarlos con autonomía serían los derechos del contrato, mientras que los objetivos significarían las obligaciones). Esta relación permite una tensión competitiva entre las agencias que optan por la asignación de recursos del principal, estimulando la utilización más eficiente de unos recursos cuyas economías revertirían en la agencia. Esto requiere una infraestructura administrativa y de información entre principal y agente que asegure la eficacia del control.

d) Relaciones con los ciudadanos

La idea de contrato se extiende también a las relaciones entre el agente que proporciona los servicios y los ciudadanos que los reciben. Frente a la idea del administrado o del contribuyente, el ciudadano se reconoce más bien como un cliente y, por tanto, como titular del derecho a una prestación material específica e individualizada, cuyo incumplimiento debería ser compensado. Esto se combina con atribuir al cliente la posibilidad de salida y cambio de proveedor, estimulando la competencia entre ellos y una forma diferente de responsabilidad.

Esta visión se ha practicado en numerosas políticas de reforma, especialmente las de orientación sectorial hacia la sanidad, la educación o los servicios sociales. Sus ventajas se relacionan con los estímulos que crean para la adaptación a los objetivos del principal y a las necesidades de los destinatarios. Sus riesgos afectan las tentaciones expansivas en las agencias y la posible desatención de interdependencias entre servicios y políticas públicas que recaen en distintos agentes.

### **3.4. Modelo servicial**

Los antecedentes de este modelo pueden situarse en tres corrientes de pensamiento: en primer lugar, las distintas teorías de las relaciones humanas en las ciencias de gestión, incluyendo el movimiento de la cultura organizativa y la calidad; en segundo lugar, la moderna sociología de las organizaciones y su razonamiento antiburocrático; y, en tercer lugar, las teorías políticas y administrativas de la participación ciudadana y comunitaria en la acción pública.

A diferencia de las visiones anteriores, que perciben la gestión como control o establecimiento de estándares para la verificación de objetivos predeterminados, la visión posburocrática se orienta a equiparar gestión con aprendizaje o, lo que es lo mismo, con la adquisición del conocimiento que haga posible el control. Esto se traslada a sus políticas de estructuras, personas, procesos de gestión y relaciones con los ciudadanos.

a) Servicio civil

Desde esta perspectiva, el empleo se percibe como el sistema de relaciones humanas en el que se ejercen las responsabilidades públicas. El funcionario público es percibido como un profesional, más allá del automatismo burocrático, y las responsabilidades directivas se basan en suscitar su participación y compromiso con las metas y objetivos de las políticas públicas.

b) Estructuras administrativas

La idea es que la estructura es el cauce para el aprendizaje. Esto supone que debe guardar un paralelismo con las condiciones del entorno de trabajo de las que depende, para lo que es necesaria la participación de los agentes internos y externos que pueden proporcionar información y conocimiento. También supone acomodar el ritmo de vida de las estructuras a la dinámica de los problemas, evitando su petrificación en el tiempo.

c) Procedimientos decisionales

Si la gestión se entiende como aprendizaje, las decisiones y el control se parecen a un proceso de prueba y error en el que hay una retroalimentación permanente. La discrecionalidad en el punto de encuentro y el control profesional de las actuaciones sustituyen la burocratización del comportamiento.

d) Relaciones con los ciudadanos

El ciudadano es percibido como partícipe de la acción pública, capaz de incidir con su comportamiento no tanto en la maximización de su propia utilidad, sino en la mejor cobertura de las necesidades sociales. Su trascendencia como persona o como agrupación colectiva se proyecta tanto a la elaboración como a la implantación y evaluación de las políticas públicas. Predomina una visión relacional y no puramente transaccional de la interacción.

Este modelo es más teorizado retóricamente que practicado en la realidad. Todos las reformas hablan de flexibilidad, de participación, de receptividad a los ciudadanos, pero en muchos casos ello es más aparente que real. Predomina una modernización de ventanilla, de renovación estética de los lugares de encuentro y los cauces de relación, que después no profundiza en las discontinuidades necesarias en el modelo institucional. Las ventajas del modelo son obvias a través de su flexibilidad y adaptabilidad a una sociedad y unas políticas complejas y diversas. Su gran riesgo consiste en los efectos secundarios de la discrecionalidad en relación con la igualdad en el acceso a los servicios públicos.

#### 4. Conclusiones

Decía un clásico que “las constituciones cambian y las administraciones permanecen”, expresando una conclusión que, si es aceptada, admite diferentes lecturas. Más allá, como podría sugerir la proposición, de la deseabilidad de que la institucionalidad administrativa sea más estable y perdurable que la política, es patente que no hay una relación causa-efecto entre reforma política y reforma administrativa. Puede haber reforma política sin reforma administrativa, como la realidad de numerosos países pone de manifiesto y también puede haber reforma administrativa, no sólo sin reforma política, sino como un freno o un modo de escamotear la reforma política como ha ocurrido en no pocos regímenes autoritarios. Esto significa que la reforma administrativa tiene autonomía no sólo conceptual, sino también fáctica con respecto a la reforma política y obedece a una lógica que hay que captar separadamente, para intervenir sobre ella con eficacia.

De la proposición también se puede deducir que los espacios temporales de ambas reformas son diferentes. La reforma política puede consumarse en una sacudida de gran celeridad, pero la reforma administrativa requiere mucho más tiempo para descongelar y re congelar prácticas y comportamientos. Los conflictos políticos son ideológicos y emocionales y el proceso deliberativo, si encuentra un cauce aceptable, puede resolverlos en proposiciones generales donde la ambigüedad de las palabras ofrece un amplio abanico de interpretaciones aceptables. La reforma administrativa, por el contrario, se juega en el terreno no sólo de los principios, sino también de los intereses; sus conflictos son concretos y tienen nombres y apellidos, resultando en la necesidad de un proceso más intensivo en gestión y más demandante de concesiones materiales efectivas. De ahí la fluidez política de algunas transiciones y su estancamiento técnico, cuando no es capaz de descender a los detalles de las repercusiones específicas de los cambios sobre los interesados de diverso tipo.

Este artículo, desde la conciencia sobre la importancia, necesidad y dificultad de la reforma administrativa, quiere efectuar una contribución a su rescate como categoría analítica y práctica. La

memoria de fracaso que lleva asociada, el sentido tecnocrático que se le achaca, el formalismo de sus métodos de intervención, su escasa atención a la interconexión con otras transformaciones estatales, no son suficientes para desconocer su existencia autónoma y su utilidad práctica. De hecho, la mayoría de las intervenciones que se producen bajo las atractivas etiquetas de la reforma del Estado, la gobernabilidad o el desarrollo institucional, pueden acotarse por su objeto como reformas administrativas. No considerarlas como tales lo único que produce es la ilusión de poder prescindir de las lecciones del pasado, para terminar reproduciendo los viejos e ineficaces esquemas de trabajo que desacreditaron la expresión y amenazan con desacreditar a los subsiguientes.

A partir de aquí el artículo se ha limitado a explorar una posible vía de trabajo, la de los posibles contenidos de las reformas, a través de los modelos o propuestas ideológicas que sustentan la definición de sus propuestas. El esfuerzo obedece a una razón de rigor intelectual y práctico: no hay un único modelo disponible de problemas y soluciones para el sector público, sino diversas posibilidades cuya relación no es perfectamente armoniosa, ni tampoco totalmente contradictoria. En la reforma administrativa, como en otras reformas, el rigor nos exige alejarnos del síndrome de la única alternativa posible, que domina el lenguaje de lo políticamente correcto y el consejo interesado de algunos expertos y organizaciones dedicadas al asesoramiento.

Los modelos se presentan como una tipología de propuestas de problemas y soluciones a la institucionalidad administrativa del Estado. La relación lógica entre ellos es de parcial complementariedad, pero también de contradicción, en la medida en que su énfasis se sitúa en la protección de valores diversos, siéndoles aplicable la tesis de Isaiah Berlin sobre la inconmensurabilidad de los valores públicos (según la cual la realización extrema de uno perjudica la realización de otro). Tampoco es evidente que los modelos puedan contemplarse sin considerar una cierta lógica evolutiva entre ellos, que hace de la consolidación de ciertas instituciones un requisito para el alumbramiento de otras; esto tampoco debe llevar a contemplar la evolución de forma mecánica, excluyendo la posibilidad de quemar etapas y producir avances *per saltum*. Al mismo tiempo, su utilidad puede variar en función de diferentes ámbitos de la actividad administrativa, de modo que las propuestas que son útiles para un sector, no lo son para otros.

Finalmente, este artículo no pretende facilitar el trabajo de los reformadores reduciendo las cuestiones a considerar, sino ampliándolas pero ofreciendo el acompañamiento de un marco interpretativo más elevado. Los reformadores, entre los que se encuentra el autor, nos hacemos un flaco favor ignorando parcialmente la realidad en la que trabajamos o las opciones que tenemos para actuar, bajo la apariencia de simplicidad que nos auguran las recetas. Sólo el rigor conceptual y la profundidad analítica de categorías y métodos de intervención renovados, nos ofrecen alguna posibilidad de ayuda en un trabajo, la reforma administrativa, que hemos de reconocer modestamente que no sabemos muy bien cómo hacer.

### **Bibliografía**

- AUCOIN, P. (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", en Governance, Vol. 3, N° 2 (115-137).
- BARZELAY, M. (1993) Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience. Draft Paper. John F. Kennedy School of Government (Harvard University).
- BARZELAY, M. y HASSEL, B. (1994) Revamping Public Management: Integrating Comparative Research. Ponencia presentada a la Conferencia celebrada en el décimo aniversario de la Sección sobre Estructuras y Organización Gubernamental de la Asociación Internacional de Ciencia Política, celebrada en Manchester (22-24 de septiembre).
- CAIDEN, G. (1991) Administrative Reform Comes of Age. Berlin: de Gruyter.
- DENTE, B. (1995) "El proceso de reforma de la Administración en Italia", en Gestión y análisis de políticas públicas, Núm. 2 (109-121).

- DOWNS, G.W. y LARKLEY, P.D. (1986) The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness. New York: Random House.
- DROR, Y. (1993) Conducción del Estado hacia la integración. Conferencia pronunciada en el taller sobre "La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta", Montevideo, 9-12 de marzo de 1993.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1977) Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Universidad.
- HOOD, C. (1991) "A Public Management for All Seasons?", en Public Administration, Vol. 69 (3-19).
- KLAGES, H. y HAUBNER, O. (1992) "Strategies for Public Sector Modernization".
- METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1987) Improving Public Management. London: Sage.
- MULLER, W.C. y WRIGHT, V. (1994) "Reshaping the State in Western Europe: The Limits to Retreat", en West European Politics, July (1-11).
- PETERS, B. G. (1993) The Public Service, the Changing State and Governance. Conferencia presentada en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca (México).
- \_\_\_\_\_ (1996) "Theory and Methodology", en H. BEKKE, J. PERRY y T. TOONEN (Eds.): Civil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington: Indiana University Press (13-41).
- POLLIT, C. (1990) Managerialism and the Public Services. Oxford: Basil Blackwell.
- PRATS, J. (1987) "La Administración pública entre el sistema de dominación y el sistema de gestión", en Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, Vol. 8 (177-209).
- \_\_\_\_\_ (1992) La modernización administrativa en las democracias avanzadas. Las políticas de los 80; contenidos, marcos conceptuales y estrategias. Barcelona: PapersEsade núm. 82.
- SAVOIE, D. J. (1994) Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SCHICK, A. (1990) "Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries", en Public Administration Review, Vol. 50 (1), (26-34).
- SCHON, D. (1971) Beyond the Stable State. London: Maurice Temple.
- SIEDENTOPF, H. (1982) "Introduction: Government Performance and Administrative Reform", en G.E. CAIDEN y H. SIEDENTOPF (Eds.): Strategies for Administrative Reform. Lexington: Lexington Books (ix-xv).
- SCHWARTZ, H. (1994) Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zeland and Sweden in the 1980s", en Administration and Society, Vol. 26 N° 1 (48-77).
- STIGLITZ, J. (1998) "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington"; en Instituciones y Desarrollo (vol. 1).
- ZAPICO, E. (1989) La modernización simbólica del presupuesto público. Oñate: Instituto Vasco de Administración pública.

## **Reformas de la seguridad social en Europa. La contribución de las experiencias de América Latina \***

**António Correia de Campos**

### **1. Los sistemas europeos de protección social: diversidad y obsolescencia. El esfuerzo reformista**

*Modelos de sistemas.* Los sistemas europeos son de dos tipos diferentes: (i) basados en la tradición *beveridgeana* de asistencia, universales, cubriendo todas las eventualidades (“*from the cradle to the grave*”), y confiriendo una protección de base bajo la forma de una renta mínima; y (ii) basados en el seguro social, *bismarckiano*, dirigido a los trabajadores para asegurarles la garantía, por lo menos parcial, de sus rentas profesionales anteriores, en las mismas eventualidades.

Pese a no existir una armonización, debido a las grandes diferencias que persisten entre los estados-miembros, se aprecia una convergencia de hecho en las políticas dirigidas a resolver problemas similares. Se destaca el esfuerzo de coordinación de legislaciones para asegurar la protección social de los trabajadores migrantes. Entre los “acquis” no formalizados se incluye la reluctancia de cualquier Estado para efectuar reformas profundas, del tipo de las realizadas en países menos industrializados y de población más joven, en particular en las Américas del Sur y Central, y el mantenimiento de las pensiones públicas financiadas básicamente por el principio de solidaridad entre generaciones; ningún Estado manifiesta intenciones de terminar con su sistema público, pero todos consideran ineludible reformarlo.

*Los problemas de fondo.* Más allá de las diferencias económicas, culturales e institucionales, los problemas son comunes y tienen una matriz económica: en ella, la sustentabilidad financiera cobró relevancia, y en las ingenierías ensayadas, manteniéndose las preocupaciones por la equidad, predominan los problemas de eficiencia económica. La parte de los recursos de la economía dedicada a la protección social no cesa de crecer, se ensayan nuevas fuentes de financiamiento en varios países, que van desde el aumento de impuestos directos sobre la renta hasta el establecimiento de “contribuciones sociales generalizadas” y hasta la reducción de los beneficios o el incremento del pago compartido, siendo actualmente comunes a todos los países las preocupaciones con respecto al control y al aumento de la eficiencia en la utilización de los recursos.

En el caso específico de las pensiones, el control de las obligaciones para hacer frente a la presión demográfica, a la saturación de los sistemas y a los cambios en el mercado de trabajo, están dando origen a la puesta en práctica de políticas similares en muchos de los estados-miembros: el aumento gradual de la edad de retiro, el aumento de los períodos de garantía y de cálculo para la fijación del monto de la pensión, el cambio de la indexación de las pensiones del salario medio de los activos para el costo de vida, y los incentivos a la complementariedad por la creación de fondos de pensiones públicos o privados, obligatorios o facultativos, reservando el primer pilar para un grado universal de cobertura. Con estas medidas se procura fortalecer la relación entre contribución y beneficio, aliviar las obligaciones futuras del sistema público y reducir las desigualdades generadas por la creciente manipulación por parte de aquellos que mejor conocen los mecanismos y las ventajas de la rigidez de los sistemas únicos.

Se trata de una primera generación de reformas que sólo perfecciona el sistema, sin modificarlo estructuralmente, y sin que de ellas resulten soluciones definitivas. Una segunda generación de reformas es más ambiciosa: apunta a dividir el primer pilar, público y distributivo, en dos partes, una pública de reparto y otra público-privada de capitalización.

---

(\*) 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. Traducido del portugués por Ana Sánchez.

## 2. La primera generación de reformas

*Sentido de las reformas.* A fin de poder alcanzar los objetivos comunes de mantener una sólida red de protección social, garantizar la sustentabilidad financiera de los sistemas, hacerlos soportables por quienes los van a financiar en el futuro, y no crear obstáculos al crecimiento económico y a la creación de empleo, muchos países europeos se han alineado en torno a un conjunto consensual de propuestas de reforma<sup>1</sup>. Estas propuestas se organizan en cuatro ejes:

a) la adopción creciente de medidas activas de empleo, al tiempo que se abandonan progresivamente las medidas pasivas, de mera sustitución de rentas;

b) el cambio de actitud en relación con el trabajo en la etapa final de la vida activa, sustituyendo su desvalorización y la tolerancia a medidas sustitutivas de remuneración del trabajo, por la valorización de los años finales de la vida activa, con miras a su prolongación;

c) la respuesta al desafío demográfico generado por el aumento del número de pensionados, la estabilización del número de activos y el incremento de las obligaciones financieras correspondientes;

d) la reforma estructural, con miras a garantizar la sustentabilidad del modelo social europeo, corrigiendo algunas de sus actuales insuficiencias y perversiones.

*Medidas activas de empleo.* Casi todos los países de la Unión están abocados a la realización de esfuerzos para reemplazar las actuales medidas pasivas de sustitución de la remuneración de los desempleados a través de subsidios, por medidas activas que condicionen el apoyo en régimen de reemplazo a la búsqueda activa de empleo y la realización de acciones de formación profesional que aumenten la empleabilidad. En varios países, las condiciones para la asignación del subsidio por desempleo son actualmente más exigentes, como es el caso de los Países Bajos, Suecia, España, Austria, Finlandia, Dinamarca y Alemania. El Reino Unido e Irlanda acortaron la duración del tiempo de asignación del subsidio; otros países condicionaron su asignación al análisis de los recursos familiares.

En el ámbito de las medidas activas, a veces combinadas con la selectividad de las prestaciones familiares, se comprueba la incentivación para la aceptación de empleo a tiempo parcial, el propósito de dedicar mayor atención a la formación profesional para los jóvenes (pasantías) y al reciclaje para desempleados de mediana edad, el tratamiento personalizado de las situaciones de desempleo, la reducción de las contribuciones para las empresas que admitan desempleados, y la oferta de incentivos financieros para la creación de nuevas empresas que recluten jóvenes que buscan empleo por primera vez. Sin embargo, el paso de las medidas pasivas a las medidas activas no ha sido fácil, y sobre todo, no siempre han sido adecuadamente evaluados los costos y las ventajas de cada una de las políticas activas, las cuales normalmente implican una elevada erogación financiera.

*Valorización de la etapa final de la vida activa.* Los sistemas tradicionales de seguridad social tienden a tolerar el acortamiento de la vida activa desvalorizando el componente trabajo a través de una gran permisividad en la administración de bajas por enfermedad, a las que sigue el retiro por incapacidad. En muchos países, en los años setenta, se llegaron a establecer incentivos para el retiro anticipado, con la ilusión de que un mayor número de retirados abriría el camino a un mayor empleo. No se cuenta con ningún registro de que esas medidas hayan tenido dichos efectos. Por otra parte, la reconversión de los sectores industriales en recesión ha sido lograda en muchos casos a costa de bonificaciones de años de servicios y retiros anticipados, soportados financieramente por la seguridad social. Estas medidas fueron objeto de una reversión total en numerosos países a lo largo de la primera mitad de los años noventa, debido a los costos que comportaban y a los mediocres resultados obtenidos en materia de empleo. Las jubilaciones por invalidez se tornaron bastante más rigurosas, las anticipaciones a la edad de retiro estatutario son cada vez más penalizadas e inclusive se establecieron compensaciones financieras para la prolongación de la actividad más allá de la edad de retiro. Una de

ellas es el reparto del retiro y del salario en partes iguales para los retirados que acepten continuar en servicio.

*Respuesta a los desafíos demográficos.* El incremento del número de jubilados, determinado por el aumento de la expectativa de vida y, en muchos países, por la permisividad en las reglas para lograr una jubilación estatutariamente anticipada o jubilación por enfermedad, se tradujo en un aumento considerable de las obligaciones financieras. Las soluciones que todos los países han venido adoptando en esta materia, aun cuando hayan sido paliativas y de mero control, han tenido importantes implicaciones financieras.

La prolongación de la edad para pasar a retiro fue siendo adoptada en muchos países, sobre todo por la igualación de edades de retiro de mujeres y de hombres. Alemania elevó la edad de jubilación de 63 a 65 años para los hombres hasta el año 2000 y para las mujeres hasta el año 2004. Grecia, de 60 a 65 años para las mujeres que ingresaron a la seguridad social después de 1993. En Portugal, de 62 a 65 años para las mujeres, cambio completado en 1999. En el Reino Unido, de 60 a 65 años a partir del 2010. En Bélgica, de 60 a 65 años a partir de 1997 y en Austria solamente a partir del año 2019 hasta el 2033. La ampliación de la base del cálculo para el retiro fue otra medida generalizada en Francia (de los 10 mejores a los 25 mejores años de salario). En Portugal, de los cinco mejores entre los 10 últimos años a los 10 mejores entre los últimos 15 años de salario; en Austria y Finlandia, de los cuatro últimos años a los 10 últimos años de salario. La modificación de las fórmulas de actualización anual de las pensiones ha sido también una práctica corriente, sobre todo cambiando la indexación respecto de los salarios medios de los activos, para el costo de vida. Este fue el caso de Francia, de Finlandia, de España y de Alemania. En este último país, la indexación incidió sobre los salarios netos y no brutos<sup>2</sup>.

*Cambio estructural.* Ningún país europeo se propuso, al menos en la primera mitad de la década de los noventa, cambiar radicalmente el sistema de reparto por un sistema de capitalización. No obstante, varios países pasaron a otorgar más importancia a la creación de una segunda pensión, ya sea basada en sistemas proporcionales, ya sea en la capitalización privada. Italia y Suecia se encuentran abocadas a la realización de un esfuerzo para pasar una parte de las contribuciones a un fondo de capitalización (2% de los salarios en Suecia, lo que representa un poco más del 10% del monto potencial de la pensión). Aunque sin abandonar el sistema de reparto, estos dos países pretenden reforzar la capacidad de contribución a través de la modificación de la fórmula de generación de las pensiones, pasando de una fórmula administrativa a una de capitalización virtual, en la que el valor de la pensión es fijado mediante cálculo actuarial de las contribuciones efectivamente realizadas. De esta forma se espera reducir los incentivos para la comisión de fraudes en las contribuciones, el retiro fraudulento y la jubilación anticipada. El estímulo al tercer pilar, de capitalización privada, fue implementado en Grecia, España y Portugal, con generosas exenciones fiscales. El desarrollo de este pilar ha hecho que se agudizasen las preocupaciones relacionadas con el perfeccionamiento de su regulación, sobre todo en lo que se refiere a los fondos de pensiones de empresas, para prevenir la contaminación de los activos por iniciativas de inversión de riesgo indeterminado. En algunos países donde persistían regímenes especiales altamente privilegiados, como en Italia para magistrados y profesores, se llevó a cabo un esfuerzo de unificación de regímenes. En cuanto a las tasas de sustitución, en algunos países está siendo considerada su reducción, como es el caso de Alemania, donde una propuesta del último gobierno de Kohl preveía la reducción de la tasa de sustitución de 70 a 64% hasta el año 2030. Al mismo tiempo, se diversificó el financiamiento a través del aumento de un punto porcentual en el IVA, de 15 a 16%, consignado a la seguridad social, hecho semejante al ocurrido en Portugal. El aumento de la relación de contributividad también se reforzó en Austria<sup>3</sup>.

*Lucha contra la pobreza.* Todos los sistemas europeos están confrontando un problema que no es nuevo en su naturaleza, pero sí lo es en su dimensión y en las dificultades para darle solución: la pobreza. Tal como afirma Alain Touraine, “nuestra sociedad presenta un clivaje más profundo que el que pueda imaginarse, cuando la mitad de aquellos que podrían trabajar no tienen un empleo

normalmente remunerado y protegido; (...) es entre los menos protegidos - trabajadores independientes, pequeños empresarios, agricultores - que se hace sentir más la amenaza de exclusión y donde es más fuerte el intento de encontrar chivos expiatorios (casi siempre los inmigrantes)". La lucha contra la pobreza ha movilizó a todos los gobiernos. Se ha procurado dar un tratamiento diferente a las situaciones de antigua pobreza y de nueva pobreza; así como, de pobreza permanente, que pasa de generación en generación y lleva a la exclusión social, y de pobreza temporal, reversible en el corto plazo. Touraine recomienda que "la lucha contra la exclusión no sea conservadora, tal como la idea de la integración no es tradicionalista, en la medida en que la referencia a un orden social estable y capaz de reproducirse no es más que una ilusión ideológica"<sup>4</sup>. Las soluciones pasan casi siempre por medidas de apoyo financiero y social, personalizadas por medio de tests de condición de recursos, aplicados al nivel del agregado familiar y a través de asociaciones locales con instituciones públicas y de solidaridad social. Un buen ejemplo de una versión moderna de lucha contra la pobreza es el programa portugués de Remuneración Mínima Garantizada, un programa que presupone asociaciones locales, análisis personalizado de situaciones, contrato de obligaciones bilaterales de reinserción y que tiene un fuerte componente de selectividad.

*Diferentes sentidos de urgencia.* Los países de la Unión revelan actualmente claras intenciones de reformar el sistema de pensiones públicas, pero ya sea en el ritmo, ya sea en lo que se refiere a la naturaleza de las reformas, estas intenciones fueron muy variables en la década de 1990. Dentro de la propia Comisión se hicieron oír con fuerza las voces que recomendaban reformas importantes de los sistemas nacionales, con el objetivo explícitamente declarado de "hacer sustentable el modelo social europeo", como fue el caso del Director General de la DG-V, Allan Larson, recomendando claramente que el modelo de capitalización pasara a tener más énfasis que el del modelo PAYG<sup>5</sup>. Algunos países nórdicos, como Suecia y Finlandia, o países continentales como Holanda, iniciaron estas reformas más temprano que otros, como resultado de la grave crisis económica que a todos afectó a comienzos de la década, con posterioridad a la caída del muro de Berlín. Irlanda y el Reino Unido, donde 2/3 de los pensionados tienen un régimen de segunda pensión profesional o privada, le atribuyen, desde hace mucho tiempo, un espacio considerable al mercado competitivo de fondos de pensiones. Alemania y Francia poco han hecho en esta materia, sobre todo el primero de estos países. En todos los demás, las reformas realizadas se han limitado a la clarificación conceptual del financiamiento, separando lo que debe ser financiado por el Estado de lo que le corresponde a la seguridad social, uniformando regímenes, prolongando la edad de retiro y administrando el sistema con mayor rigor. La relativa "bonanza" económica de la que se ha beneficiado Europa desde 1994, ha sido un factor de distracción de la preeminencia de las reformas. Es probable que cuando la actual fase expansionista del ciclo deje paso a un cambio de ritmo, a la detención o a la recesión de la economía, las preocupaciones sobre las reformas estructurales volverán a hacerse sentir.

### **3. El sistema del pilar único y las manipulaciones a las que está sometido**

*El sistema de pilar único.* Los sistemas de seguridad social de los países del Sur de Europa (Italia, España, Grecia y Portugal), al igual que algunos Estados de Europa Central (Francia, Alemania y Bélgica), se han conformado en torno a un pilar único, compuesto por una pensión pública, universal, financiado por contribuciones patronales y salariales en régimen de beneficio definido; vale decir que cada año de contribución cuenta como un porcentaje determinado para la configuración de la pensión (2% en Portugal), la cual por lo general es definida como un porcentaje del último salario (80% en Portugal) y calculada a partir de la media de los mejores años de carrera contributiva (en Portugal, los diez mejores de los últimos quince años). Este sistema es universalmente conocido como de *reparto contemporáneo* o de beneficio definido. Se paga en la medida en que se recibe ("*pay as you go*") toda vez que cada año se reparten los haberes recaudados a partir de las contribuciones patronales y salariales; por el contrario, se llama sistema de *capitalización* o de contribución definida, aquél en el

cual las contribuciones individuales y el aporte patronal se acumulan a lo largo de la vida del trabajador activo para que, una vez llegada la edad de retiro, se le pague el capital acumulado con el respectivo interés o la correspondiente renta vitalicia.

En países donde la seguridad social alcanzó su saturación, es decir, donde los pensionados llegan a la edad jubilatoria con carreras contributivas completas y donde el envejecimiento del vértice de la pirámide, fruto de una mayor longevidad, se ve agravado por una drástica reducción de la natalidad, el Estado ha tenido que contribuir, de manera progresiva, para suplir los déficit crecientes observados en el régimen general de los trabajadores por cuenta de otros. Los países del Sur de Europa se encuentran en estas condiciones o muy cercanos a ellas; tienen una tasa bruta de fecundidad de 1,4 (Grecia) hasta 1,2 (Italia y España), muy por debajo de la tasa de sustitución generacional (2,1 descendientes por cada mujer en edad de procrear). Portugal, habiendo alcanzado también una tasa bruta de fecundidad (1,4) muy por debajo de la de sustitución generacional, tiene sobre los demás vecinos la ventaja temporal de que todavía no tiene saturado su sistema de pensiones, y tal vez la ventaja definitiva de haber visto aumentar la fecundidad en los dos últimos años<sup>6</sup>.

Esta situación de progresiva insustentabilidad financiera, que ha desencadenado acciones de reforma en muchos países, presenta en casi todos ellos características semejantes, que fueron recientemente identificadas de la siguiente forma (James, 1997)<sup>7</sup>:

- aumento creciente de las contribuciones calculadas sobre el salario, generando o al menos haciendo más propicias las condiciones para el aumento del desempleo;
- evasión y fuga hacia el sector informal, donde la productividad es más baja;
- paso a la inactividad en fase precoz, reduciendo la oferta de trabajo calificado y con experiencia, y aumentando las tensiones financieras sobre los recursos existentes;
- distribución inadecuada de los recursos públicos, donde las pensiones compiten, en el marco de la protección social, con otros beneficios cuyo desarrollo se encuentra normalmente impedido por el carácter irreductible de aquéllas, y donde los recursos globales compiten, en el marco de los recursos fiscales del Estado, con otros gastos sociales (educación, salud) o con infraestructuras indispensables para el desarrollo económico;
- oportunidad perdida para aumentar los ahorros de largo plazo;
- fallas en la distribución a grupos de baja renta;
- imposibilidad de cubrir convenientemente todos los nuevos riesgos sociales;
- transferencias intergeneracionales no deseadas, a veces hacia grupos de mayores rentas;
- formación de una deuda implícita (obligaciones con pensiones vencidas), de elevado monto, falta de transparencia en los indicadores macroeconómicos comparados;
- insustentabilidad financiera, debida a la combinación de los factores antes referidos.

Estas características, en el caso portugués, pueden examinarse de la siguiente forma:

*Evasión y fuga hacia el sector informal.* Cuando tienen lugar descuentos sobre los salarios de los trabajadores, y a cambio, éstos reciben beneficios que están directamente vinculados con dichos descuentos, estaremos ante un pago parcial del salario en especies, inmediato o diferido, bajo la forma de un seguro. Los beneficiarios no tienen, en este caso, ningún interés en dejar de pagar la contribución. Es el caso de los trabajadores que se encuentran próximos a la edad de retiro y que saben que sus descuentos en los últimos diez años de su vida activa tienen una implicación directa en el monto esperable de la pensión. Para un trabajador joven y para su empleador, la actual contribución para el Seguro Social, al estar lejos de las contrapartidas en forma de beneficios (más aún después de la separación del sistema de salud del de la seguridad social desde 1978), es básicamente entendida como un impuesto al trabajo. Tratándose de un desincentivo tanto a la oferta como a la búsqueda de trabajo, no puede dejar de influir negativamente en el volumen de empleo en el sector formal de la economía<sup>8</sup>. El análisis de la información existente en el sistema portugués de seguridad social no permite obtener una respuesta inmediata a esta interrogante. No existen sino medios indirectos de documentar el

problema de la fuga hacia el sector informal del mercado de trabajo. Uno de ellos es el análisis de la duración de las carreras contributivas medias para los nuevos pensionados<sup>9</sup>. La carrera contributiva de estos nuevos pensionados del régimen general, en 1996, era de 21,9 años para los pensionados por vejez y de 17,4 años para los pensionados por invalidez, valores que se encuentran 50% por debajo de una carrera contributiva completa. Una explicación parcial de estos resultados reside ciertamente en la relativa juventud de nuestro sistema de seguridad social. Los trabajadores del sector formal de la economía que se inscribieron en la seguridad social hace aproximadamente cuarenta años, en 1956, se encuentran dispersos en la gran masa de los que trabajaron sin contribuir. Interesa más la explicación que la fatalidad del fenómeno. Una explicación plausible para tan reducidas carreras contributivas estaría también, más allá del alargamiento relativamente tardío del ámbito de cobertura personal del sistema de seguridad social<sup>10</sup>, en la ausencia de incentivos para la inscripción formal, generada por la reducción del período de tiempo mínimo para garantizar una pensión a sólo tres años de inscripción y 24 meses con aporte de contribuciones; período que rigió de enero de 1974 a enero de 1980, cuando pasó a 60 meses (vejez) y 36 meses (invalidez) con aporte de contribuciones. El número de pensionados, que era de 41,2 mil en 1971, subió a casi medio millón en 1975<sup>11</sup>. Los incentivos a la evasión y fuga hacia el sector informal de la economía, con relegación de las obligaciones con el sistema de seguridad social, no podrían ser más explícitos.

*El efecto "free rider"*. Este efecto, generado por la universalización del derecho a pensión en los años setenta, es otra de las causas potenciales de las reducidas carreras contributivas. En la transición de los años sesenta hacia los setenta aparecieron los regímenes preponderantemente, e inclusive, totalmente no contributivos, como el de los trabajadores rurales en 1969, las pensiones sociales en 1971, los primeros habiendo sido integrados al sistema de pensiones de la seguridad social en 1975. Cualquier beneficiario activo de bajo nivel de renta sabía que, en toda circunstancia, tendría derecho a una pensión, aunque más no fuese a la pensión universal. Cuanto más elevada fuera la pensión social mínima y más bajo su salario formal, menos incentivo tendría para inscribirse o para contribuir con la seguridad social como trabajador por cuenta de otro. Debido a estas razones combinadas, en 1995 las pensiones mínimas en el régimen general eran de 27,5 contos, y las pensiones medias de 42 contos, vale decir aproximadamente 50% y 80% respectivamente, del salario mínimo nacional de ese entonces<sup>12</sup>. De acuerdo con datos del universo de pensionados en 1995, 91% de los pensionados por vejez en el escalón de pensiones más bajo (igual o inferior a 27,6 contos) tenían menos de veinte años de carrera contributiva, y 61%, menos de diez años. Por el contrario, los pensionados de salarios más altos tendían a atribuir una importancia mayor a su inscripción y al cumplimiento de sus obligaciones para con la seguridad social: en los pensionados por vejez que reciben pensiones mensuales de entre 125 y 250 contos, 82% tienen carreras contributivas de treinta y más años, y 36%, de cuarenta y más años. Para los pensionados con más de 250 contos de pensión, 74% tienen más de 30 años de carrera contributiva<sup>13</sup>.

*Retiro precoz*. El recurso al retiro por invalidez, en el caso de los actuales pensionados, fue utilizado predominantemente por los que reciben pensiones más bajas: en 1995, casi 90% de los retirados por invalidez tenían jubilaciones inferiores al salario mínimo, y 64%, inferiores a la mitad del salario mínimo. Y entre los pensionados por invalidez, 86% tenían carreras contributivas inferiores a veinte años y 44%, inferiores a diez años. Este patrón general de la distribución de los actuales pensionados por invalidez, en Portugal, por niveles de pensión, es semejante al observado en las pensiones de vejez. A medida que avanza la carrera contributiva, el recurso al retiro por invalidez aumenta en función del valor esperable de la jubilación: si las jubilaciones bajas precoces por invalidez son características de aquellos que tienen carreras contributivas cortas, la mayor frecuencia de jubilados por invalidez (66%), en la clase de pensionados que reciben entre dos y cuatro salarios, se encuentra en aquellos con treinta y cuarenta años de carrera contributiva.

*Distribución inapropiada de recursos públicos.* La importancia de las obligaciones por pensiones (invalidez, supervivencia y vejez) en relación con el PIB no ha cesado de crecer: 4,66% en 1985, 5,28% en 1990, 6,16% en 1995 y 6,24% en 1998. Las obligaciones por pensiones jubilatorias alcanzaron en 1994 el valor de 73% de todas las prestaciones sociales, constituyendo el componente esencial de las obligaciones de la seguridad social. En ese año, el subsidio de desempleo representó 11,3%, el subsidio por enfermedad 6,0%, el subsidio de familia 4,7% y las demás prestaciones el restante 4%. A pesar de que las prestaciones, con excepción de las pensiones, registraron un aumento nominal de casi 50% en el período comprendido entre 1992 y 1995, sobre todo debido a las crecientes obligaciones con el desempleo y el subsidio por enfermedad (funcionando éste, muchas veces, como subsidio por desempleo oculto), su valor es francamente desproporcionado en relación con las obligaciones totales con la protección social, debido al peso de las obligaciones por pensiones.

En el contexto europeo, en materia de importancia relativa de gastos por pensiones de vejez, Portugal se ubica en un lugar intermedio; pero si se le adicionan las obligaciones por pensiones de invalidez, incapacidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entonces Portugal asciende al cuarto lugar, por debajo de Italia, Grecia y Luxemburgo.

Entre 1992 y 1995, el número de pensionados creció a un ritmo anual de 4,4%, pero el volumen financiero de obligaciones por pensiones creció a un ritmo promedio anual de 8% a precios corrientes. La evolución demográfica y el efecto de saturación de las pensiones (carreras contributivas medias más prolongadas) hizo que las pensiones de vejez (67% de los gastos en pensiones), al aumentar a un ritmo triple que al de las pensiones por invalidez, representen la mayor preocupación para la sustentabilidad financiera de la seguridad social. En este contexto, las nuevas necesidades de protección social (desempleo, enfermedades mentales, tóxico-dependencias, familias monoparentales en situación de exclusión social) tendrán dificultades para competir con obligaciones crecientes y mandatorias en pensiones.

*Fallas en la distribución a grupos de baja renta.* La utilización de la seguridad social pública, es decir, del primer pilar para promover la redistribución de la renta a grupos de bajos ingresos, ha sido una práctica de los sistemas que sólo disponen de un único pilar. Con la conversión de los modelos iniciales de capitalización en redistribución, tal como aconteció en Portugal a fines de los años sesenta, se puede observar una tendencia de las administraciones de los sistemas a utilizar el esquema-base de beneficios como modelo de prestaciones a todos los casos integrados, aun sin una carrera contributiva previa. Siendo administrativamente más fácil integrar las excepciones a la regla que tratarlas en forma selectiva, se dejó de lado la condición de la excepcionalidad. A esto se une el hecho de que la insensibilidad de los indicadores de seguimiento financiero del sistema no constituyó impedimento alguno para esta maniobra. Con dicha combinación de factores, los primeros pilares en distintos países desarrollaron en el segmento inferior una práctica basada en que “siempre cabe uno más”, sin cuestionar las injusticias relativas que se iban acumulando insidiosamente debido a la generosidad acrítica de la gestión del sistema.

Tales prácticas marcaron, desde muy temprano, la seguridad social en Portugal: la integración de los trabajadores rurales, la creación de la pensión social, la aceptación de duraciones brevísimas de los períodos de garantía, la integración en los regímenes existentes de nuevas situaciones sociales de riesgo y aun de exclusión, y la concesión de retiros anticipados para la reconversión de sectores económicos en declinación. La ampliación de los beneficios fue siempre popular y muy poco cuestionada por los directamente perjudicados, los beneficiarios del régimen general. Pero en lugar de que los nuevos beneficios fuesen aplicados selectivamente a los que realmente los necesitaban, a través de tests de condición de recursos, fue siempre más fácil de aplicar el modelo administrativo universal, por lo cual se generaron resultados sumamente ambiguos, cuando no perversos, en términos de la redistribución de los ingresos. Los criterios administrativos acogen invariablemente a quienes satisfacen las condiciones generales y abstractas, sean ricos o sean pobres, con o sin necesidades<sup>14</sup>.

*Manipulación en el monto de la pensión.* En el otro extremo del panel de beneficios, en Portugal, tanto como en Francia, en las carreras prolongadas y en los grandes contribuyentes se aplicó la exclusión del límite superior, decidida en los años setenta debido a la presión de la inflación y a la ambición de generar más ingresos en el corto plazo. Siempre podría argumentarse en favor de una pretendida igualación de las condiciones para ricos y pobres, toda vez que el sistema se asumía ideológicamente como universal, siendo de esperar que las correcciones de equidad fuesen realizadas por el sistema fiscal. La verdad es que los decisores se olvidaron del comportamiento de los agentes económicos y de las respectivas funciones de utilidad. Dejándoles grandes posibilidades de manipulación de la formación del monto de la pensión, las cuales son más eficazmente aprovechadas por los más informados y socialmente mejor relacionados, el sistema abrió las puertas a la concentración de los grandes salarios declarados en los cinco, y actualmente en los diez, últimos años. El potencial de manipulación fue además agravado por la “compra de años de contribución” mediante simple prueba testimonial, alargando la carrera formal con la historia contributiva proporcionalmente menos dispendiosa para el beneficiario. Modificando la progresión remunerativa con las habilitaciones de base, situación jerárquica y sexo, es de esperar que un trabajador de habilitación y nivel salarial menores, tenga una línea de progresión mucho más aplanada que un trabajador con mayor habilitación y salarios más altos. El ejemplo más resaltante nos es dado por las diferencias de progresión entre hombres y mujeres. Independientemente del nivel de habilitación, las mujeres progresan en la carrera mucho más lentamente que los hombres, en promedio. Si el cálculo de la pensión se realizase, como lo es actualmente, sobre la base de los diez mejores de los últimos quince años, la transferencia de renta para el pago de pensiones se hace desde quienes progresan más lentamente en la carrera hacia los que progresan más de prisa, y de las mujeres hacia los hombres. La redistribución se hace entonces, perversamente, desde los menos acaudalados a los más acaudalados.

#### **4. Insustentabilidad financiera**

*Deuda implícita de alto monto.* La cuestión de la sustentabilidad financiera de los sistemas de seguridad social tiene que ver con la capacidad del sistema para generar, a lo largo del tiempo, con los regímenes contributivos vigentes, ingresos suficientes como para financiar los compromisos asumidos. El indicador de sustentabilidad más utilizado es la deuda implícita del sistema como fracción del PIB. Esta deuda mide, durante un período determinado de tiempo, el valor actualizado del flujo de contribuciones futuras necesarias para, con las contribuciones corrientes, financiar las obligaciones futuras<sup>15</sup>.

En un estudio realizado con base en las previsiones demográficas del Libro Blanco, conjugando los dos sistemas, el de los funcionarios públicos y el de los trabajadores por cuenta de otros, en un escenario económico relativamente optimista, Marvão Pereira llega a la conclusión que, con un aumento de 4% al año en el volumen de pensiones y con un aumento de 2,5% de ajustes anuales, el aumento de la deuda implícita en relación con el caso-base sería de 63%. (En el caso-base, el PIB crecería en 2,7% al año y los ahorros variarían entre 6,3% y 9,4% del PIB. La base fiscal crece 3% al año y la deuda pública disminuye desde 60% a 47%. En este escenario-base, muy conservador, la deuda implícita es de 19,6% para la seguridad social y de 34,3% del PIB para el sistema público).

Con las restricciones presupuestarias derivadas del ingreso de Portugal al Euro, las cuestiones de la deuda implícita tienden a tornarse, de una forma u otra, cada vez más explícitas. La situación observada en 1990, en un cuadro publicado por E. James<sup>16</sup>, muestra que Italia, Francia y Alemania detentan deudas implícitas superiores a 150% del PIB (casi de 240% en el caso de Italia). El Reino Unido, Japón y Canadá detentan, por su parte, una deuda implícita superior a 80% del PIB.

El hecho de que Portugal se encuentre aparentemente en una situación menos grave que estos países no sirve de gran consuelo. Si no se hiciese nada para corregir los actuales desajustes, de los

cuales las pensiones de la función pública son un problema mucho más urgente que el de las pensiones del régimen general, el país podrá entrar en una situación de extrema gravedad.

La situación financiera previsible para la seguridad social portuguesa está actualmente relativamente bien estudiada. Existen por lo menos cuatro estudios diferentes, todos idóneos, que formulan conclusiones similares: la situación actual y la de corto plazo no son catastróficas; lejos de eso, la situación actual es coyunturalmente buena, pero en el futuro, si nada se modifica, el simple transcurso del tiempo llevará a una situación ingobernable. Todos los análisis confluyen en el diagnóstico de insustentabilidad. Algunos proyectan su inicio para el año 2005, otros para el 2007 y otros para el 2015.

## **5. La segunda generación de reformas. La reforma del primer pilar**

*Configuración del primer pilar.* Los pilares públicos, de beneficio definido, no tienen en todos los países la misma configuración, ni siquiera en Europa, donde el modelo social solidario de carácter público es considerado unánimemente como una conquista de la cultura y de la civilización. Varias configuraciones son posibles:

a) Una pequeña pensión universal, de igual monto para todos, o proporcional a la carrera contributiva, oscilando entre límites definidos, a la cual se le adicionan pensiones complementarias, organizadas por las empresas, en régimen de capitalización. Es el caso del Reino Unido.

b) Una pensión universal pública, limitada a un cierto número de salarios mínimos, inversamente proporcional al salario del trabajador activo, es decir, proporcionalmente más próxima del último salario para los que menos ganan que para los que más ganan. Es el caso de Suiza.

c) Una pensión universal pública, financiada por impuestos en lugar de serlo por la seguridad social, y de monto proporcional a la renta real de la familia, medida por tests de condición de recursos. Es lo que sucede en Australia, a partir de la última reforma.

d) Una pensión proporcional a los salarios y a los mejores años de la carrera contributiva, con un límite de contribución durante la vida activa, a lo que corresponde un límite superior de pensión, normalmente indexado a un cierto múltiplo del salario mínimo. Es el caso de España, Alemania e Italia.

e) Una pensión proporcional a los salarios y a los mejores años de la carrera contributiva, pero sin un límite superior. Es el caso de Bélgica y Portugal.

f) Una pensión que es el resultado del cálculo actuarial de las contribuciones de los beneficiarios a lo largo de la vida, como si la seguridad social hubiese capitalizado ingresos y los entregase, en términos de pensión, al beneficiario. Es el modelo de pseudo-capitalización pública, de contribución definida, que Suecia, Letonia e Italia están por implantar.

Los países que disponen de un modelo del tipo (d) o (e) son los que se encuentran ante la mayor necesidad de reformar su primer pilar.

Los problemas de este tipo de sistema no son exclusivos de Europa, ya que antes prevalecieron en otros países, particularmente en los de América Central y del Sur, Australia y Nueva Zelanda, donde el patrón social europeo fue implantado a lo largo del último medio siglo. Con las naturales diferencias de orden demográfico, económico, social y cultural, tales países se debaten hoy con problemas muy semejantes a los europeos; algunos de ellos han emprendido esfuerzos de reforma reconocidos en forma unánime como pioneros, los cuales están siendo seguidos atentamente por las naciones europeas.

*Reforma del primer pilar*<sup>17</sup>. La cuestión central de la reforma del primer pilar consiste en la conversión de la deuda “implícita” en “explícita”, vale decir, en la migración de parte de las responsabilidades del primero hacia el segundo pilar. Tres modelos pueden ser considerados como los más representativos:

1.- El modelo latinoamericano: el primer pilar se encuentra parcialmente sustituido por cuentas individuales, capitalizadas, de contribución definida. El primer pilar se mantiene público, pero reducido y en algunos casos financiado por medio de impuestos. Esta fue la solución adoptada por

Chile, Argentina, Perú, Colombia, México, Uruguay, así como también por el próximo adherente a la Unión Europea, Hungría.

2.- El modelo de países de la OCDE: el segundo pilar se constituye a partir de los fondos de pensión de la empresa, capitalizándose en la experiencia gestonaria de éstos y en las relaciones ya establecidas con los trabajadores. Presupone un primer pilar público, universal, de monto reducido, igual para todos o proporcional a la renta de la familia. Es el caso de Australia, Suecia, Dinamarca y el Reino Unido.

3.- Un tercer modelo es el de la pseudo-capitalización pública en el primer pilar, o capitalización virtual o ficticia, de contribución definida. Modelo que orientó la reciente reforma de la seguridad social en Suecia, posteriormente exportado a Letonia y Polonia, y que los italianos pretenden implementar para resolver su dramático problema financiero en la seguridad social.

Veamos ahora las estrategias subyacentes a cada modelo de reforma:

*Modelo latinoamericano.* La transición se opera a través de la creación de un fondo para pagar las pensiones a partir del momento en que las contribuciones van a ser capitalizadas y no pueden ya ser utilizadas para pagar las rentas anuales. Este fondo puede ser alimentado con ingresos públicos, ingresos provenientes de las privatizaciones y de la deuda pública a largo plazo (en los países que pueden contraerlas) con vencimientos a la edad del retiro. El beneficiario puede optar entre permanecer en el sistema anterior o cambiarse para el nuevo sistema, atraído por algunos incentivos. Se contrae una deuda pública para cubrir la diferencia de ingresos, la cual puede ser colocada con los fondos que constituyen el segundo pilar o en el exterior, y será cubierta a través de impuestos, durante un período suficientemente prolongado como para que no implique una carga excesiva en la economía. La creación de una segunda pensión, capitalizable, presupone el mantenimiento de una primera pensión pública universal, de valor reducido.

*El sistema de pensiones chileno*<sup>18</sup>. El sistema privado de fondos de pensión introducido en Chile en 1981 se presenta como un modelo a ser adoptado por el resto de América Latina y comienza a ser visto como la solución para la crisis de la seguridad social en los países industrializados.

En este sistema, los trabajadores contribuyen durante la vida activa con 13% de su salario para un futuro, que dará origen a la pensión, pudiendo optar entre varios fondos que compiten entre sí.

Los defensores de este sistema aluden al hecho de que el sistema privado evita la ineficiencia y las desigualdades del sistema de pensiones estatales, los conflictos intergeneracionales, así como los obstáculos que interfieren con la movilidad en el empleo por esquemas de pensión basados en la empresa.

José Piñera, el arquitecto del sistema chileno, recuerda que la reforma también trajo consigo ventajas políticas, al haber dejado las pensiones de estar sujetas a la manipulación gubernamental, dando así mayor libertad a los individuos. Las distorsiones del mercado de trabajo son reducidas por efecto de la movilidad y los impuestos de seguridad social son minúsculos o inexistentes. Igualmente, los mercados financieros se benefician, aumentando los recursos disponibles y las fuentes financieras de largo plazo. Los efectos en la tasa de ahorro chilena también se hicieron sentir, habiendo alcanzado cifras de 29%, contra el 19% en el resto de América Latina.

Hace falta, sin embargo, probar estas afirmaciones. El aumento del ahorro privado puede ser la causa de la quiebra del ahorro público o para-público, toda vez que la seguridad social dejó de percibir contribuciones, teniendo todavía que pagar jubilaciones públicas. Ese aumento está también vinculado con el fuerte crecimiento económico y con una política fiscal sumamente rígida.

Los costos fiscales de la transición entre los sistemas son de larga duración y alcanzaron en Chile 126% del PIB. Aun cuando puedan ser reducidos a través de la obligatoriedad de compra de deuda pública por parte de los gestores de fondos, estos costos representan un serio obstáculo para que los gobiernos puedan emprender reformas.

Por otro lado, no es evidente que este mecanismo tenga los mismos resultados en países más desarrollados. Mientras que en América Latina la reforma dio impulso al mercado financiero, en los Estados Unidos o en Europa esos mercados ya están desarrollados. Otra diferencia consiste en el motivo de la reforma. En los países más ricos, la necesidad se ubica en la inminente quiebra del sistema “*pay-as-you-go*”. Por una parte, aumentando los impuestos el gobierno desestimularía el empleo; por otra parte, reducir los beneficios sería políticamente difícil. De hecho, en los países ricos existe una aceptación generalizada del sistema actual, en tanto que en América Latina siempre prevaleció la percepción de que el sistema era corrupto y falto de equidad.

Los beneficios abonados por el Estado no pueden desaparecer por completo, teniendo éste que asegurar una renta mínima (o de supervivencia) a aquéllos que no tienen derecho a una jubilación mínima en el sistema privado. En pocos años, el gobierno chileno gastó más de 4% del PIB en este tipo de beneficios, cifra que en los países más ricos aumentaría drásticamente. Asimismo, la existencia de un soporte estatal tendría efectos perversos, desestimulando la contribución en quienes esperan jubilaciones bajas.

Finalmente, aun cuando las tasas de rentabilidad de los fondos privados sean superiores a las del sistema público, la tendencia es hacia la baja, en la medida en que se aproxima la saturación de los mercados financieros.

En América Latina, son numerosas las versiones del sistema privado de fondos de pensión, unos obligatorios y otros voluntarios, unos con techos de inversión extranjera elevados, otros permisivos en relación con el número de fondos gestionados, etc. Mientras tanto, es poco probable que los países industrializados sigan ejemplos tan radicales.

*La nueva estructura del sistema de seguridad social argentino*<sup>19</sup>. Con algunas excepciones (por ejemplo, militares, policías y algunos trabajadores rurales), la participación en el nuevo sistema instaurado en la Argentina en 1994 es obligatoria para todos los trabajadores, incluyendo profesionales por cuenta propia. Existe, no obstante, la posibilidad de escogencia entre los componentes público y privado del segundo pilar.

El primer pilar, integralmente público, es responsable de tres tipos de beneficios, uno permanente y dos transitorios:

i) una pensión básica universal (“prestación básica universal” o PBU), igual al 27,5% del salario medio cubierto; esta pensión está sujeta a un período mínimo de elegibilidad de 30 años y a una edad normal de retiro de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres; el monto de la PBU se aumenta en 1% por cada año adicional de contribuciones, hasta un máximo total de 45 años.

ii) una pensión compensatoria (“prestación compensatoria” o PC), relacionada con las contribuciones al antiguo sistema, de valor igual a 1,5% del salario medio de los últimos diez años de empleo, por cada año de contribuciones a aquel sistema (hasta un máximo de 35 años o 52,5%).

iii) pensiones pagadas a los pensionados ya existentes.

El pilar público es también responsable por la pensión a la edad avanzada (“prestación por edad avanzada” o PEA), que es asignada a aquellos que teniendo más de 70 años no son elegibles para la PBU, pero que tienen por lo menos diez años de contribuciones. La PEA equivale al 70% de la PBU o aproximadamente al 19% del salario medio cubierto. Finalmente, el Estado también paga pensiones por invalidez y de supervivencia, junto con el pilar privado.

El pilar público es financiado por una contribución de 16% que incide sobre los empleadores, así como por impuestos consignados y por transferencias de los ingresos generales. Durante 1996, esa tasa se redujo a 12% con el objetivo de promover el empleo.

Los dos últimos componentes del primer pilar son transitorios. Cuando cesen, la tasa de contribuciones disminuirá, pasando la PBU a ser financiada con ingresos generales. La contribución que incide sobre los empleadores podrá asimismo ser completamente abandonada.

El segundo pilar está conformado por un componente capitalizado, mayoritariamente privado, y por un componente no capitalizado, totalmente público:

i) el componente capitalizado, gerenciado por entidades gestoras de fondos denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), es un sistema de contribución definida, basado en cuentas individuales de capitalización;

ii) el componente no capitalizado, denominado “prestación adicional de permanencia” (PAP), es un esquema de beneficios definidos.

La pensión a la vejez del sistema AFJP asume la forma de una anualidad o de aportes calendarizados, que se basan en el saldo acumulado de cada cuenta. Pero el sistema AFJP ofrece también beneficios (de tipo definido) de invalidez y de supervivencia, cubiertos por un sistema de seguros de vida y de invalidez. En relación con los trabajadores que se cambian para el sistema AFJP, estos beneficios de invalidez y de supervivencia se estiman en proporción al número de años de contribución para cada pilar.

El componente público (PAP) ofrece una prestación igual a 0,85% del salario medio de los últimos diez años de empleo, por cada año de contribución para el nuevo sistema. Cubre también beneficios de invalidez y de supervivencia, semejantes a los ofrecidos por el componente privado.

El segundo pilar es financiado por una tasa de contribución del 11% soportada por los trabajadores.

En lo que respecta al componente AFJP, esta tasa cubre también los gastos administrativos y los premios relativos a los seguros de vida y de invalidez (en promedio, cerca de 3,5%). Los restantes 7,5% son utilizados para la acumulación de capital a largo plazo.

El componente PAP funciona sobre una base de reparto contemporáneo. Sus ingresos son actualmente utilizados para pagar las pensiones del antiguo sistema. Las futuras pensiones PAP serán cubiertas por los futuros ingresos por contribuciones y por transferencias presupuestarias. Las contribuciones son cobradas por las autoridades fiscales y posteriormente distribuidas por las AFJPs y por el organismo público que administra el primer pilar y el PAP.

Los trabajadores, incluidos los nuevos participantes de la fuerza laboral, tienen derecho, en el segundo pilar, a incorporarse ya sea al componente AFJP o al componente PAP. Tienen igualmente el derecho de transferir su cuenta de una AFJP a otra hasta dos veces al año. Los trabajadores que hubiesen escogido permanecer en el componente público (PAP) pueden trasladarse posteriormente a un componente privado. Los trabajadores que opten por el componente AFJP no tienen la posibilidad de regresar al componente público (este regreso fue sólo permitido hasta junio de 1996, a través de una provisión especial formulada inmediatamente después de la promulgación de la nueva ley)

*Modelo de países de la OCDE.* Este modelo puede utilizar los planes de retiro complementarios de las empresas o sindicatos, aprovechando la experiencia recogida en ellos, beneficiándose de las economías de escala, experiencia financiera y menores costos de *marketing*. Los recursos del segundo pilar son colocados en cuentas bancarias especiales (Australia), o gestionados por fondos de pensión en una forma más agresiva. La transición para el segundo pilar es tanto más fácil cuanto menor haya sido el primer pilar y plantea grandes problemas de información al consumidor, así como de regulación para la entidad pública con tal responsabilidad. Países sin segundo pilar, como Alemania, Italia, Bélgica, España, Portugal y, en cierto modo, Francia, tienen mayores dificultades para crearlo que otros como Irlanda, el Reino Unido o Suecia, que redujeron el primer pilar a una pensión universal. Presentamos, seguidamente, un análisis con mayor profundidad de las reformas realizadas en cuatro países del grupo de la OCDE: Italia, Alemania, el Reino Unido y Suecia<sup>20</sup>.

*Italia.* Con una deuda implícita de las más elevadas y uno de los más altos porcentajes de gastos sociales orientados hacia las pensiones, Italia se tornó un fuerte candidato para la introducción de reformas en el sistema de seguridad social. Estas fueron conducidas en 1992 por el gobierno de Amato y en 1995 por el gobierno de Dini. La reforma Amato aumentó la edad legal de retiro de 55 a 60 años

para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres, a un ritmo de 0,5 años por cada año de calendario. Alargó el período de cálculo para la formación de la pensión, en los trabajadores por cuenta de otros, desde los cinco últimos años a los diez últimos años, y a toda la carrera contributiva para los nuevos trabajadores. Las pensiones pasaron a ser indexadas sobre la inflación, en lugar de hacerse sobre los salarios.

El gobierno de Berlusconi intentó una nueva reforma sin el apoyo sindical. El gobierno de Dini, tras una prolongada negociación con los sindicatos, consiguió en 1995 aprobar la nueva reforma en el Parlamento. En esta reforma:

- Las pensiones mínimas por vejez e invalidez pasaron a ser financiadas por el presupuesto del Estado y no por la seguridad social. El monto global afectado a la acción social pasó a ser indexado al PIB.

- La contribución de la entidad patronal fue elevada a 33%.

- Las pensiones pasaron a ser calculadas según el sistema de capitalización virtual o ficticia, aun cuando fuesen financiadas en el sistema PAYG. En el momento de la liquidación, el cálculo de la pensión anual se realiza por un coeficiente que tiene en cuenta la edad de inicio de la carrera contributiva. Estos coeficientes son de base actuarial, teniendo en cuenta la duración media del tiempo de retiro, y siendo ajustados en función del aumento de la expectativa de vida.

- Es posible flexibilizar la edad de retiro hasta los 57 años, con deducciones proporcionales, las cuales no se aplicarán si el candidato ya tuviese 40 años de carrera contributiva. Para edades superiores a los 65 años la pensión no es incrementada.

- Las pensiones públicas son alineadas con las de los trabajadores por cuenta de otros. Los servicios públicos contribuyen con la misma tasa de 33% y 8% a cargo del trabajador, siendo comunes las reglas.

- La aplicación de la reforma es gradual: las nuevas reglas sólo tendrán aplicación integral a las generaciones que inicien su actividad después de su entrada en vigencia. Para los actuales trabajadores activos, las antiguas reglas se aplicarán al número de años de carrera hasta la entrada en vigencia de la nueva legislación, y a la totalidad de la carrera para los que tuviesen ya más de 18 años de contribuciones.

- Se previó la adhesión facultativa a los fondos del segundo pilar. Los fondos están poniéndose en marcha con una gran lentitud.

*Alemania.* La reforma del régimen más voluminoso (trabajadores por cuenta de otros, excluyendo funcionarios, agricultores y trabajadores independientes) ha venido siendo financiada por el presupuesto del Estado en aproximadamente un 20%. En 1992 se aprobó una primera reforma que venía siendo preparada desde 1987; en 1997 se elaboró una nueva reforma para entrar en vigencia en 1999, la cual se encuentra, en este momento, en fase de aprobación parlamentaria.

La reforma de 1992 incidió en tres aspectos:

- El modo de revalorización de las pensiones: dejaron de estar indexadas sobre los aumentos de los salarios brutos de los trabajadores activos y pasaron a ser indexadas por los salarios netos.

- La edad legal del retiro se elevó a 65 años, con una evolución gradual que recién terminará en el año 2012. Puede haber flexibilización por anticipación, con rebaja de 3,6 % por cada año. La prórroga a más allá de los 65 años da derecho a un incremento de 6% por año.

- El financiamiento del régimen general está asegurado por las cotizaciones y por una contribución del presupuesto del Estado destinada a las prestaciones no contributivas, la cual fue aumentada a partir de 1992, en función del aumento de las tasas contributivas y del salario medio de los empleados activos.

Estas reformas no eliminaron la actual falta de sustentabilidad financiera del sistema alemán: se prevé que en el año 2040 la tasa de contribución de equilibrio alcance el 30% de los gastos totales y el 18,4% del PIB (en 1996, los gastos públicos por pensiones representaron el 12,8 % del PIB).

La reforma iniciada en 1997 y todavía no aprobada debido a discrepancias en el Consejo Social, preveía las siguientes adaptaciones:

- La regla de revalorización de la pensión deberá tomar en consideración el aumento de la expectativa de vida.

- Deberá establecerse una contribución pública suplementaria, a partir de 1999, indexada sobre los ingresos fiscales, financiada por un aumento del IVA que permitiese reducir en un punto la tasa de contribución.

- El acceso a las pensiones por invalidez pasará a ser menos permisivo que en la actualidad.

*Reino Unido.* El sistema es completamente diferente al de Europa Continental, basado en la coexistencia de una pensión pública, de base, con un monto fijo, con un régimen complementario contributivo, de naturaleza pública pero no obligatorio; los beneficiarios pueden optar entre el régimen complementario público y el régimen complementario privado, de capitalización, de naturaleza ocupacional; y más recientemente, desde 1988, pueden optar por fondos individuales de contribución definida. El Estado faculta otros apoyos a los jubilados que sólo tienen una pensión base: renta mínima, subsidio de alojamiento, exención de impuestos municipales.

La segunda pensión, complementaria, de naturaleza pública (SERPS), creada en 1975 para aquellos que no disponían de un esquema complementario privado, se calcula en función de la carrera contributiva y sustituye el 25% del salario medio calculado sobre los mejores veinte años.

En 1981, la primera pensión o pensión de base, fue indexada sobre los precios. En 1986, la tasa de sustitución de la segunda pensión (SERPS) bajó a 20%, con efecto a partir del 2000, y se prolongó el período de cálculo para la conformación de la pensión, entre 2000 y 2028, de los veinte mejores años a toda la carrera contributiva.

En 1995 se igualó la edad del retiro para ambos sexos, a razón de seis meses por año para las mujeres, entre 2010 y 2020, hasta llegar a los 65 años para el año 2020.

*Suecia.* El sistema se basa en dos pensiones: pensión de base y pensión complementaria; la primera es igual para todos los que trabajaron 40 años y vivieron 30 años en Suecia, con reducción para los jubilados que viven con un cónyuge también beneficiario. La pensión complementaria completa se alcanza con 30 años de trabajo y se calcula en función de las rentas entre 1 y 7,5 veces el monto de base, a partir de un sistema de puntos anuales, escogiéndose los mejores 15 años como base de cálculo. La pensión completa, con 30 años de contribución, es igual al 60% del producto del número promedio de puntos por el monto de base. Por encima de 7,5 veces el monto de base, sigue existiendo contribución, pero se encuentra “plafonada”. Los que tuviesen una escasa pensión complementaria tienen derecho a un suplemento de 55,5% del monto de base (lo que beneficia al 20% de los jubilados para 1994). Las cotizaciones son pagadas por los empleadores: 5,86% para la pensión de base, 13% para la pensión complementaria y 0,20% para la pensión parcial. En 1995 se estableció una cotización de los trabajadores de 1% para la pensión de base.

En la importante reforma ocurrida en 1998 se tomaron las siguientes medidas:

- Las cotizaciones subieron a 18,5% de los salarios, y se reparten en términos iguales (9,25%) entre empleadores y asalariados. De este valor, 16% son para financiar las pensiones por reparto, en capitalización virtual o ficticia, con revalorización en función del índice de crecimiento de los salarios. La parte restante (2,5%) es capitalizada y el beneficiario escoge libremente la entidad gestora.

- La pensión pública es calculada en régimen de capitalización virtual o ficticia por los derechos acumulados hasta la liquidación; la pensión anual es calculada por la división de los derechos acumulados por un factor dependiente de la edad, la expectativa de vida y la previsión de crecimiento económico.

- La revalorización de las pensiones se hace en función de la inflación y de la diferencia entre el crecimiento de los salarios reales y un valor de referencia fijado en 1,6%.

- Las personas sin derecho a pensión completa tienen un RMG igual a 2,13 veces el monto de base para un contribuyente individual, y de 1,9 para los casados, indexados a los precios y financiado por el presupuesto del Estado. Se agregan subsidios de alojamiento. Las pensiones pagan IRS.

- El nuevo sistema tendrá una implementación gradual: las personas con 60 y más años de edad observarán las reglas antiguas. Las que tengan entre 45 y 60 años tendrán las pensiones calculadas en dos partes, y la parte a la que se aplican las nuevas reglas aumenta de forma proporcional a la edad. Para las personas con menos de 45 años, las pensiones serán calculadas de acuerdo con las nuevas reglas, pero beneficiándose de un nuevo cálculo para los derechos adquiridos bajo la protección de las antiguas normas.

*Modelo de capitalización pública virtual o ficticia.* Este modelo crea, para cada beneficiario, una cuenta corriente en la seguridad social, acreditada regularmente por las contribuciones e intereses. La acumulación es ficticia, pues los ingresos cobrados siguen siendo utilizados para pagar los beneficios de los actuales pensionados (PAYG). A la edad de la jubilación, el beneficiario recibe como pensión una anualidad correspondiente a la actualización del capital que “acumuló”. Por lo general, este modelo es complementado por una segunda pensión obligatoria, alimentada por un porcentaje sobre su contribución regular. Esta segunda pensión es siempre obligatoria y administrada por fondos públicos, de empresa o de sindicatos, o fondos de pensiones privados.

## **6. Diferencias básicas entre Europa y América Latina**

*Diferencias demográficas.* Sobre la base del Informe de Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, del año 1998-1999<sup>21</sup>, seleccionamos siete países de América Latina (México, Brasil, Venezuela, Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica) y siete países de la Unión Europea (Italia, Alemania, Reino Unido, Suecia, España, Francia y Portugal), todos de dimensión poblacional variada, desde 3 o 4 millones de habitantes en Costa Rica y Uruguay, respectivamente, hasta 95 y 164 millones de habitantes en México y Brasil, respectivamente. En Europa, los países menos populosos, entre los seleccionados, son Suecia y Portugal, con 9 y 10 millones respectivamente, mientras que en el extremo opuesto se ubican Alemania con 82 millones, y Francia y el Reino Unido, con 59 millones cada uno.

Las diferencias no son muy marcadas en lo que se refiere a la importancia porcentual de la población en edad activa (15-64 años) en relación con la población total. En los países de América Latina oscila entre 60% (Chile) y 67% (Uruguay), con el caso extremo de Costa Rica, con 50%; en los países de la UE oscila entre 64% (Francia y el Reino Unido) y 69 y 70% respectivamente para España y Portugal, con Alemania e Italia en una posición intermedia, con aproximadamente 68% cada uno. Se aprecia una diferencia media de 4-5 puntos porcentuales menos en América Latina. A pesar de tener estos países porcentajes de población añosa muy inferiores a los de las naciones europeas, la importancia relativa de los jóvenes, de 0 a 14 años, es mucho más elevada. Esto se explica por las grandes diferencias en las tasas brutas de fertilidad: mientras que en América Latina se sitúan entre 2,2 (Uruguay) y 3 (Venezuela) descendientes por cada mujer entre los 15 y 44 años, los valores correspondientes a los países de la UE no pasan de 1,7 (Reino Unido, Suecia y Francia) y descienden hasta 1,2 (Italia y España). Las diferentes condiciones de salud hacen que las poblaciones de América Latina tengan una menor expectativa media de vida: para los hombres, ésta oscila entre 63 años (Brasil) y 75 años (Costa Rica); en la UE varía de 72 años (Portugal) a 76 años (Suecia). En las mujeres, las diferencias son mayores: de 71 años (Brasil) a 79 años (Costa Rica) y de 79 años (Portugal) a 82 años (Suecia y Francia).

La evolución que cabe esperar para el futuro lleva a concluir que en América Latina la población activa va a aumentar su importancia relativa, con el aumento previsible de la expectativa de vida y la incorporación a la actividad de cohortes jóvenes todavía muy numerosas; las futuras obligaciones en materia de pensiones van a aumentar seguramente, pero sólo en la medida en que aumente la expectativa de vida, teniendo que sostenerlas una población activa todavía en crecimiento. En la UE, la

población activa nacional va a disminuir debido a la incorporación a la actividad de cohortes drásticamente menos numerosas, y el número de pensionados va a aumentar debido a las expectativas de vida cada día más elevadas. Los efectos del desempleo estructural prolongado, la cada vez más tardía entrada de los jóvenes a la fase de actividad y la anticipación de la edad de jubilación practicada erradamente para incrementar el empleo de jóvenes, conducen a una carga excesiva de responsabilidad en el financiamiento de la seguridad social actual y futura, sobre los actuales y futuros trabajadores activos. El recurso a los activos inmigrantes puede tener efectos compensadores en los países de Europa del Sur, tal como ya aconteció en las últimas tres décadas en Europa Central y del Norte, pero esto no soluciona los graves problemas de insustentabilidad financiera de los sistemas de protección social.

*Diferentes ritmos de crecimiento económico.* El ritmo de crecimiento de las economías será ciertamente desigual: los países de América Latina aquí seleccionados tuvieron, entre 1990 y 1997, medias de crecimiento anual del PIB más elevadas que los de la UE: oscilaron entre 1,8 y 1,9% en México y Venezuela, respectivamente, hasta 4,5 y 7,2% en Argentina y Chile, respectivamente. En la UE, los mejores desempeños fueron observados en el Reino Unido (1,9%) y Portugal (1,7%); Suecia tuvo 0,9% e Italia 1,1%. Por cierto que estos valores reflejan los pésimos años de 1993-94, cuando el crecimiento llegó a ser negativo en casi toda la UE, por la depresión por arrastre con la subida de tasas de interés para contener la inflación, decidida por Alemania luego de la integración de las provincias del Este. Pero más allá de esta circunstancia coyuntural, el potencial de crecimiento de las economías de América Latina, a pesar de cierta inestabilidad, es ciertamente más elevado que el de los países de la UE. Este potencial es inductor de grandes cambios y permite encarar reformas con mayor visión de futuro.

*Diferencias institucionales.* Algunos de los sistemas de protección social de la UE tienen más de un siglo de existencia, y ciertamente todos más de 50 años, con un fantástico desarrollo en los magníficos treinta años posteriores a la II Guerra Mundial. Los niveles de protección alcanzados fueron muy elevados, cubriendo prácticamente toda la población, incluyendo el antiguo sector de la agricultura. En muchos países de América Latina, la protección por esquemas de seguridad social todavía hoy es incompleta y desigual. Los sectores secundario y terciario de la economía fueron los más protegidos, a la par de la administración pública y de las fuerzas armadas y militarizadas. El modelo nunca tuvo tiempo de madurar lo suficiente para eliminar las características discriminatorias involuntarias con que fue implementado, habiéndose tornado simultáneamente ineficiente e insustentable. Las carencias de auto-financiamiento fueron en algunos países suplidas mediante el recurso al presupuesto del Estado, lo que se reflejó negativamente en la economía por el incremento de la deuda pública y sus efectos inflacionarios. En este contexto, puede y debe actuarse en forma más audaz que en los países en los cuales el sistema, a pesar de las señales de fatiga que emite, sigue siendo un referencial de solidaridad inter-profesional e inter-generacional.

*Diferentes desigualdades.* El índice de Gini pretende medir las desigualdades entre las rentas de las diferentes clases sociales de un país. Este índice es tanto más elevado cuanto mayores sean estas desigualdades (cuando la curva de Lorenz de concentración de riqueza se aleja de la diagonal de la distribución). Los índices de Gini de los países seleccionados de América Latina son todos mucho más elevados que los de la UE. Los primeros oscilan entre un mínimo de 46,8 para Venezuela y un máximo de 60,1 para Brasil. Los segundos, entre un mínimo de 25 en Suecia y un máximo de 32,7 en Francia (no se dispone de datos para el caso de Portugal). Desde el momento en que el sistema de protección social de postguerra produjo resultados tan positivos en los países de la UE y cuando las menores desigualdades se observan precisamente en los países con protección más extensiva, es preciso pensar dos veces antes de emprender la realización de reformas drásticas. No puede sorprender el hecho de que ninguna reforma en Europa tenga programada la abolición del modelo social prevaleciente. Más

bien se trata de proceder a su corrección, perfeccionamiento y contención dentro de los límites de sustentabilidad que mantengan los elevados niveles de solidaridad ya alcanzados.

## **7. Lo que Europa puede aprender de América Latina**

A pesar de las diferencias señaladas, Europa ha podido aprender de las reformas sociales de América Latina, iniciadas en Chile y aplicadas más tarde en Argentina y en otros países. Varias han sido las contribuciones recibidas:

En primer lugar, la división del primer pilar en dos, uno de naturaleza pública y financiado en régimen de distribución, y otro de naturaleza mixta, público-privada, gerenciado por fondos con más flexibilidad, en régimen de capitalización, sin hacer peligrar la sustentabilidad futura, con gran respeto por la soberanía del consumidor-contribuyente que escoge la entidad gestora, y con gran libertad para cambiar.

Seguidamente, la posibilidad de que estos fondos de gestión capitalizados tengan participación en el desarrollo del mercado financiero nacional primero, y multinacional después. Esta animación del mercado de capitales genera ciertamente alguna inestabilidad futura, como se ha observado en las recientes crisis, sobre todo en Asia. Pero es un factor de enorme dinamización de la economía, tal como lo demostró la experiencia chilena.

A esto se agrega que la mercadización de una parte del primer pilar aleja de la manipulación política y de las ingenierías pre-electorales una porción muy importante del sistema de protección social, ampliando el nivel y la calidad de la democracia. Sin embargo, tal efecto sólo se verificará si la capacidad reguladora del Estado es ejercida en pleno y si las normas de defensa del consumidor se amplían a este sector estratégico.

Un sistema de protección social más ágil y flexible puede practicar la selectividad en las prestaciones, beneficiando positivamente a los más carenciados, contractualizando su reinserción social, en lugar de distribuir administrativamente para todos, pobres y ricos, los mismos beneficios. El mecanismo portugués, adoptado en 1997, de la selectividad en las prestaciones familiares (abono de familia), introducida con la creación de tres escalones de abonos en función de la renta observada, y la creación, en 1996, de la Renta Mínima Garantizada con una delicada ingeniería social de asociaciones con instituciones locales y de desplazamiento hacia la comunidad de los servicios de administración de los beneficios, son ejemplos altamente positivos que no hubiesen sido posibles sin el intenso debate ideológico que las experiencias de América Latina propiciaron.

## **8. Conclusión**

Los sistemas de protección social se encuentran sometidos a un severo escrutinio en todos los continentes. La mundialización de las economías regionales hace que la información intercontinental sea tan necesaria para el conocimiento previo a la toma de decisiones como lo es la información nacional o regional. El aprendizaje es mutuo y debe realizarse con cautela, evitando los mimetismos absurdos y las modas socioeconómicas. La mejor prevención contra estas prácticas irracionales consiste en la difusión de la información y el intercambio de experiencias. Esta conferencia constituye un excelente foro para suministrar medios para que también en el campo social sean ampliamente conocidas las experiencias más o menos positivas, aumentando así los grados de libertad de los responsables de la toma de decisiones públicas, y por encima de ellos, de los ciudadanos que en ellos delegan la conducción de los negocios públicos.

### **Notas**

<sup>1</sup> La Protection Sociale en Europe, 1997, Commission Européenne, Direction Générale de l'Emploi, des Relations Industrielles et des Affaires Sociales, Luxembourg, 1998, pp. 39-59.

<sup>2</sup> La Protection Sociale en Europe, 1997, *ibidem*.

<sup>3</sup> La Protection Sociale en Europe, 1997, ibidem.

<sup>4</sup> Touraine, A., Carta a los socialistas, Terramar, Lisboa, 1996.

<sup>5</sup> Larsson, A. "The European Social Model. Can we afford it? Netherlands Institute for International Relations Clingendael, Seminario preparado por el Ministerio de Salud, Bienestar y Deportes, 1995.

<sup>6</sup> Se dice "tal vez" por no saberse todavía a ciencia cierta si los discretos aumentos de nacimientos ocurridos en 1996 y 1997 constituyen la primera señal de la inversión de la tendencia regresiva, o fueron simplemente nacimientos de hijos de trabajadores inmigrantes, temporalmente residentes o incluso inmigrantes clandestinos.

<sup>7</sup> James, Estelle, New Models for Old Age Security. Experiments, Experience and Unanswered Questions, mimeo, 41 p. The World Bank, 1997.

<sup>8</sup> La Diferencia Económica entre Contribuciones e Impuestos, Caixa E.11. En: Livro Branco da Segurança Social, diciembre, 1997

<sup>9</sup> Livro Branco da Segurança Social, p. 102, diciembre, 1997.

<sup>10</sup> Segurança Social, Evolução Recente, 1992 a 1995, p. 49, Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996.

<sup>11</sup> Livro Branco da Segurança Social, (56-58), 93, Caixa C.1, diciembre, 1997.

<sup>12</sup> Segurança Social, Evolução Recente, 1992 a 1995, p. 44, Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996.

<sup>13</sup> Segurança Social, Evolução Recente, 1992 a 1995, p. 49, Secretaria de Estado da Segurança Social, 1996. Un "conto" son mil escudos (N. del E.).

<sup>14</sup> Un ejemplo positivo de abandono de esta práctica convencional generadora de iniquidades viene a ser la aplicación de la Renta Mínima Garantizada, donde el personal de trabajo social dejó sus oficinas para dirigirse a la comunidad, a efectos de comprobar las verdaderas condiciones de vida de los candidatos a la RMG.

<sup>15</sup> Sobre el concepto de deuda implícita, ver Marvão Pereira A., A reforma dos sistemas de Segurança Social em Portugal. Uma análise dinâmica de equilíbrio geral, *Forum de Administradores de Empresas*, Sinopse, mimeo, 14 p.

<sup>16</sup> James, E. New Models for Old Age Security, Experiments, Experience and Unanswered Questions, World Bank, 1997, mimeo, 41 p.

<sup>17</sup> Algunas de las acciones siguientes son ampliamente tributarias de James, E. New Models for Old Age Security, Experiments, Experience and Unanswered Questions, World Bank, 1997, mimeo, 41 p.

<sup>18</sup> Livro Branco da Segurança Social, Caixa D.1, p. 154, INA/IGFSS, Lisboa, 1999.

<sup>19</sup> Livro Branco da Segurança Social, Caixa E. 23, p. 208, INA/IGFSS, Lisboa, 1999.

<sup>20</sup> Este análisis se basa en un texto de la Documentation Française, "Les pays étrangers ont réformé ou vont réformer leurs systèmes de retraite", 1999, basado a su vez en BIT "La concertation sociale en matière de retraites: Royaume Uni, Etats Unis, Allemagne, Japon, Suède, Italie, Espagne". Rapport définitif coordonné par E. Raymond, remis à la scéance no. 10 de la Commission de Concertation.

<sup>21</sup> Knowledge for Development, World Development Report, The World Bank, 1998/99.

## **Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas \***

**Elvia M. Cavalcanti Fadul y  
Reynaldo Maia Muniz**

### **Introducción**

La posibilidad de intervención popular en la identificación de necesidades, en la escogencia de prioridades y en las decisiones relativas a las inversiones municipales, es la principal característica de la práctica conocida como *presupuesto participativo*. Presentado por lo general como alternativa a los modelos tradicionales de gestión de las ciudades, el proceso de elaboración presupuestaria de cuño participativo pretende establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses organizados y el Estado, así como crear nuevas condiciones de gobernabilidad y de *governance* local.

Sin embargo, aun cuando sea presentada como un avance en la democratización y en la consiguiente posibilidad de hacer efectiva una mayor equidad social, la apertura de este nuevo espacio de representación por la vía de la participación directa, introducido en el Brasil por la Constitución de 1988, pretende conceder legitimidad al Ejecutivo para prescindir del Legislativo, o al menos para neutralizar su poder de decisión en las políticas públicas. En un sistema presidencialista como el brasileño, dada la bipolaridad que le es intrínseca, esta circunstancia apunta hacia una profundización de las tensiones existentes, ya bastante marcadas, entre estos dos poderes.

En efecto, se aprecia que la discusión pública de parte del presupuesto de inversiones no es, en ocasiones, reconocida ni legitimada por la instancia que, en un sistema liberal democrático, tiene la función de agregar y procesar los intereses representados por los partidos: el Legislativo. Ello lleva a pensar que ésta es una de las razones por las cuales algunos intentos por implantar el presupuesto participativo no han tenido éxito, al menos como experiencias de gestión capaces de dotar de mayor eficacia a la asignación de los recursos públicos. Por ejemplo, la experiencia de implantación del presupuesto participativo en la Prefectura Municipal de Salvador, donde pese a su carácter democratizador e innovador, no se constituyó en una experiencia exitosa de gestión.

Es cierto que, en cualquier circunstancia, los factores que interfieren en la formulación de las políticas públicas y que determinan el éxito o el fracaso de su implantación, son múltiples. Pueden estar contenidos en el propio proceso institucional, administrativo y financiero, o surgir del contexto político y socioeconómico donde están siendo implantadas. Pueden, además, ser externos a este proceso, ubicándose en un ámbito histórico más amplio. De todas maneras, son condicionantes de la forma y de la intensidad del acceso de los diferentes actores al proceso de implantación de las políticas públicas.

Las iniciativas de institucionalización del presupuesto participativo tampoco escapan a esta regla. Por consiguiente, deben ser enfocadas como estando insertas en un espacio sometido a la lógica de intereses en conflicto de la sociedad, de las esferas administrativas y de las instancias de poder, y como estando fuertemente condicionadas por las formas jurídica y operacional con las cuales se procuró históricamente, y todavía se procura, conducir la confrontación entre estos intereses en conflicto.

Por otra parte, como intento de asociar la democracia y la participación a una mayor eficiencia y eficacia del Estado, su implementación tiene otras implicaciones. La experiencia lleva consigo contradicciones internas y externas, que abren importantes interrogantes en cuanto a sus posibilidades de fortalecer la gobernabilidad y la *governance* locales.

En tal sentido, este artículo examina la experiencia, relativamente reciente en el Brasil, de implantación del *presupuesto participativo*, procurando, por un lado, evidenciar sus posibilidades en

---

(\*) 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. Traducido del portugués por Ana Sánchez por encargo del CLAD.

cuanto alternativa de construcción de nuevos mecanismos de gestión pública, e igualmente, vislumbrar el perfeccionamiento de prácticas democráticas. Por otro lado, procura señalar, sin generalizaciones restrictivas, sus ambigüedades, sus contradicciones y los obstáculos que se oponen a su acción efectiva en la renovación de las bases de la gobernabilidad.

Se procura, de este modo, analizar los aspectos doctrinarios que fundamentan el *presupuesto participativo* y su desarrollo, en una experiencia concreta, para entonces examinar en qué medida los requisitos operacionales y jurídicos impuestos por estos aspectos doctrinarios, en un régimen liberal-democrático, moldeado en la representación indirecta, pueden no sólo afectar su funcionalidad sistémica y en consecuencia la gobernabilidad y la *governance* a nivel local, sino también, paradójicamente, comprometer el propio principio que justifica la iniciativa de *presupuesto participativo*: la posibilidad de intervención popular en la asignación de los recursos públicos.

### **1. Nuevas formas de decisión en la gestión de la ciudad**

Con apoyo legal en la Constitución de 1988 y en las leyes orgánicas de los municipios, el inicio de la difusión del fenómeno denominado *presupuesto participativo* ha estado generalmente asociado a las administraciones municipales del Partido de los Trabajadores, cuya doctrina recomienda esta práctica. Ciudades como Porto Alegre, Belo Horizonte, Ipatinga y Salvador (durante la gestión 1993-1996) son ejemplos de municipios que tradicionalmente vienen adoptando el presupuesto participativo como tentativa de perfeccionar el proceso de elaboración presupuestaria y de lograr una mayor transparencia en los gastos públicos.

Jurídicamente, en los municipios que adoptan esta práctica, es la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) la que prevé la adopción, por parte del Poder Ejecutivo, de mecanismos capaces de estimular la participación social en la consulta para el señalamiento de prioridades en la elaboración de la Ley de Presupuesto. En general, las LDOs prevén también su responsabilidad en la fiscalización de la ejecución de obras y servicios prioritarios de acuerdo con lo establecido por la vía participativa, y aún más, el control de la aplicación de estos recursos.

En estos municipios, la consulta a la población, proporcionando accesibilidad de las informaciones presupuestarias a los distintos sectores de la sociedad, es llevada a cabo por el ejecutivo municipal a través de *asambleas públicas* organizadas en todas las *regiones administrativas*, con amplia participación de sectores profesionales, entidades de clase y de la población en general. De esta consulta surgen indicaciones de prioridades que serán transformadas en proyectos específicos para ser, seguidamente, consignados en el Proyecto de Ley Presupuestaria Anual, a ser sometido a la aprobación por la Cámara de Ediles.

Estimulando la participación popular en el proceso de asignación de recursos públicos para la inversión, el ejecutivo municipal no sólo procura identificar las aspiraciones de grupos representativos de la sociedad, en demandas distribuidas por cada región administrativa, sino también perfeccionar procedimientos y prácticas gubernamentales que involucran actores relevantes y crear nuevas esferas de poder.

### **2. El surgimiento de nuevos patrones de articulación entre Estado y sociedad**

El mundo atraviesa por grandes transformaciones en este final de siglo y de milenio, y la globalización o mundialización de la economía, junto con un proceso de urbanización creciente, viene imponiendo intensos cambios sociales. El *contrato* capitalista del Estado de Bienestar Social o *Welfare State*, que se concretó con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, está pasando por un cambio en el cual el proyecto de un nuevo modelo de desarrollo es todavía indefinible y confuso (Benko, 1996)<sup>1</sup>, imponiendo nuevos ajustes en las relaciones del Estado con la sociedad.

En términos generales, los países latinoamericanos realizan un esfuerzo democrático, llevando a cabo reformas y transformaciones para avanzar y consolidar el proceso democrático. En el Brasil, la

reforma del Estado incluye cuatro cuestiones fundamentales, que pasan por la delimitación del tamaño del Estado, por la redefinición de su papel regulador, para llegar a la recuperación de la capacidad de gestión de gobierno y al aumento de la gobernabilidad.

Prácticamente todos estos países están intentando encontrar mecanismos de fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la ampliación de la participación popular, sobre todo en el ámbito de los municipios, instancia institucional generalmente responsable de la implementación de políticas sociales. Esto implica el desarrollo de nuevas formas de asociación con la sociedad organizada, como alternativa para encontrar soluciones adecuadas a la reducción de las desigualdades sociales, en un esfuerzo de búsqueda simultánea de justicia y eficiencia del gobierno.

En este contexto, determinados aspectos del presupuesto participativo permiten vislumbrarlo como un elemento de democratización y perfeccionamiento de prácticas democráticas, con capacidad para ampliar las condiciones de gobierno y de gobernabilidad local, y promover mayor equidad social en la inversión de prioridades, entre otros objetivos.

Existen, sin duda, numerosas otras virtudes en el modelo participativo de discusión de prioridades presupuestarias, presentadas por sus promotores. La doctrina del presupuesto participativo sugiere que su aplicación es capaz de:

- promover una amplia discusión del contenido de la acción gubernamental;
- estimular la sociedad para dimensionar, en forma realista, sus demandas;
- reducir los sectores sociales que viven al margen de los beneficios sociales;
- descentralizar las decisiones presupuestarias, retirándolas del sesgo de los técnicos y de los políticos;
- permitir (teóricamente) la optimización del uso de los recursos escasos;
- crear un instrumento de control social; y
- paralelamente, evitar el clientelismo y las “obras de fachada” en los barrios pobres.

Estas virtudes pueden resumirse en el entendimiento de que: “... a través de la discusión pública del presupuesto, el comportamiento histórico de la administración pública de tratar el destino de los fondos públicos en forma hermética, centralizadora, tecnocrática y obviamente sin transparencia, cede ante la posibilidad de participación directa de la sociedad civil en cuanto dar forma a acciones de gobierno. Se hace patente que la introducción de la discusión pública del presupuesto se presenta como una variable política capaz de modificar la calidad de la negociación de beneficios sociales entre gobernantes y gobernados, en la medida en que la generación de un nuevo espacio público no estatal posibilita la potenciación de la gobernabilidad de los gobiernos municipales en que se insertan, por medio de la sumatoria de nuevos agentes políticos en la negociación gubernamental, y provoca el incremento de las exigencias de accountability ...” (Silberschneider, 1998: 23).

Junto con esto, considerando la falta de tradición de los municipios brasileños en la utilización de alguna forma participativa de gestión de la cosa pública, es indudable el carácter pedagógico que se le intenta imprimir al presupuesto participativo, haciendo del mismo un importante instrumento de aprendizaje más sistemático de los sectores menos favorecidos de la población en el ejercicio de la ciudadanía, con miras a revertir las condiciones injustas a las que se encuentran sometidos.

### **3. Potencialidades y límites de un modelo decisorio innovador: la experiencia de Salvador**

La ciudad de Salvador está dividida en 17 Administraciones Regionales (AR), cada una de las cuales abarca varios barrios. Estas AR cuentan con un administrador, de libre escogencia por parte del Prefecto, y varios articuladores comunitarios, que son escogidos por el Consejo Representativo de la respectiva región, para un mandato de dos años. A nivel central, las AR son coordinadas por la Coordinación de las Administraciones Regionales, vinculada a la Secretaría de Gobierno (SEGOV), pero durante la elaboración del presupuesto participativo, la Secretaría de Acciones Municipales es la

unidad articuladora de este proceso de consulta popular, junto con las comunidades. Las AR, sin embargo, no son todavía unidades gestoras descentralizadas y no tienen autonomía presupuestaria, financiera y administrativa, de modo de poder constituirse en sub-prefecturas, con capacidad administrativa y competencia técnica para desempeñar las funciones que les fueran conferidas por ley.

La consulta a la población, que proporciona la accesibilidad de las informaciones presupuestarias a los distintos sectores de la población, se instauró en Salvador durante la gestión 1993 - 1996 como resultado de una propuesta de la campaña electoral del ejecutivo municipal. Asumiendo la administración de un municipio con altos índices de pobreza, esta gestión procuró asentar su programa de gobierno en la tentativa de poner en marcha mecanismos capaces de combatir las desigualdades sociales y desarrollar una acción pública eficiente.

El proceso de elaboración del presupuesto participativo tuvo su inicio en mayo, con reuniones preparatorias denominadas *Plenarias temáticas*<sup>2</sup> abiertas al público. Estas reuniones, convocadas por los articuladores municipales, junto con los consejos de cada AR, tienen lugar en las sedes de las asociaciones de barrio o en otros espacios cedidos por la comunidad local. En las reuniones participan también algunos de los secretarios municipales, el equipo de elaboración presupuestaria de la CEPRO, las asociaciones de barrio, de clase y la población en general<sup>3</sup>. En estas asambleas, el ejecutivo municipal rinde cuenta de sus realizaciones en el ejercicio anterior, presenta las acciones programadas para el año siguiente y procura informar a la comunidad en torno a los criterios que deben orientar sus reivindicaciones, para que éstas beneficien al mayor número posible de ciudadanos.

La siguiente etapa corresponde a una segunda reunión en la cual el Secretario de Hacienda presenta las disponibilidades financieras del municipio, indicando las intervenciones pasibles de ser realizadas por la administración en función de estos recursos, y el Secretario de Planeamiento subraya la importancia del presupuesto en la gestión urbana. Se presentan también rendiciones de cuentas de las realizaciones de cada Secretaría en el año anterior, y son escuchados los cuestionamientos de la población acerca de lo que no fue realizado. La Coordinación de las AR distribuye cartillas conteniendo nociones concernientes al presupuesto público y cuestionarios para las reivindicaciones<sup>4</sup>.

La tercera etapa es la de la evaluación de la viabilidad técnica y presupuestaria para la atención de los pedidos. Los cuestionarios llenados son compatibilizados por la AR correspondiente y encaminados hacia los órganos competentes para una evaluación técnica de los proyectos que pueden integrar la Propuesta Presupuestaria. A objetos de uniformizar métodos y procedimientos en el análisis de la propuesta, se creó una Comisión Intersectorial<sup>5</sup>. Esta Comisión, compuesta por miembros de la SEGOV, SEAAM, SEMIN, SMCS y SPDE, instituye los criterios de costo/beneficio de la obra, la viabilidad técnica de su ejecución, su compatibilidad con el Planeamiento Estratégico y con el Presupuesto Plurianual de Inversiones, procurando imprimir la mayor racionalidad en la selección de los proyectos.

Definidas las prioridades, las indicaciones populares son enviadas a los secretarios responsables de la atención de las demandas, para incorporarlas a sus respectivas propuestas presupuestarias. Doctrinariamente, la voluntad popular debe ser soberana, vale decir que las solicitudes emanadas del proceso de consulta popular no pueden ser postergadas, sino que tienen la garantía y el compromiso de ser atendidas con prioridad sobre las demás. No obstante, en la práctica, no siempre son asegurados los intereses de estos sectores de la población representados en las asambleas regionales.

Es la Secretaría Municipal de Planeamiento y Desarrollo Económico la que, al final del proceso, consolida y sistematiza las informaciones originadas en los órganos de la administración municipal y aquellas provenientes de las reuniones de presupuesto participativo, adecuándolas a la legislación y al Plan Estratégico de la Administración para preparar la Propuesta Presupuestaria Anual, dentro de los moldes tradicionales. Esta inclusión en el presupuesto, sin embargo, no garantiza la ejecución del proyecto propuesto, sobre todo por no haberse instaurado una sistemática de control y evaluación por parte de la población.

Aun cuando puede ser considerada como una iniciativa innovadora y un avance del ejecutivo en la articulación con la sociedad, la experiencia de implantación del presupuesto participativo en la Prefectura Municipal de Salvador no constituyó una experiencia exitosa de gestión pública, ni consiguió efectivamente contribuir con la ampliación de un espacio político, incorporando valores de democracia en determinados sectores sociales. El aparato burocrático gubernamental mantuvo su estructura pesada y tradicional, sin intentar reducir su poder en favor de la participación ciudadana. Sin tradición de este tipo de práctica, el municipio no permitió que la decisión popular cobrara más fuerza en el marco del espacio político local.

Por otra parte, durante este mandato municipal, la discusión pública de parte del presupuesto de inversiones no fue tampoco reconocida ni legitimada por las instancias representativas del legislativo en la Cámara Municipal, como un nuevo espacio de debate, abierto a la participación popular. La falta de alineación política entre el Partido de los Trabajadores (PT) - que es el partido que sustenta doctrinariamente el proceso de presupuesto participativo en otras ciudades - y el jefe del ejecutivo local en Salvador, ocurrida en el inicio del mandato (1993-1996), podría haber sido uno de los motivos de la falta de apoyo de la instancia representativa formal para su institucionalización. En el comienzo de la gestión, el PT intentó crear foros de debate sobre temas como el *presupuesto participativo* (marzo de 1993) y la *descentralización* (abril de 1993), pero de acuerdo con la opinión de un concejal entrevistado, esta iniciativa del partido, minoritario en la bancada, fue considerada como una tentativa de crear un *gobierno paralelo*.

Asimismo, existieron obstáculos para el consenso y la uniformidad de acción en el ámbito interno de la administración, debidos a la pluralidad de intereses políticos que rodeaban al jefe del ejecutivo municipal, sustentado por el PSDB y por el PFL, lo que dificultó la conciliación del discurso innovador del ejecutivo que no se materializaba en políticas, con las prácticas conservadoras.

#### **4. Condicionantes y singularidades de un proceso en evolución**

La experiencia de Salvador, analizada desde la perspectiva de los parámetros de la *governance* local, que procuran vincular democracia y participación con una mayor eficiencia del Estado, en el marco de un nuevo modelo de regulación apoyado en el fortalecimiento del espacio público sin desestimar los patrones de justicia social, lleva consigo contradicciones internas y externas, así como serias limitaciones que cabe examinar.

En realidad, es posible contra-argumentar que la experiencia de Salvador tiene condicionantes que son intrínsecas a la propia administración pública local y al contexto político en el cual ella se encuentra inserta, y que esos resultados no permiten generalizaciones excesivas. De hecho, Salvador tiene rasgos determinantes en su coyuntura institucional y política, que se vienen reflejando históricamente en las condiciones de *governance* de la ciudad y que le otorgan un carácter singular. Sin embargo, estas singularidades positivas o negativas forman parte de cualquier administración pública y, científicamente, no deben ser el foco central de los análisis, ni el elemento explicativo principal de fenómenos de esta clase.

En cualquier contexto, los factores que determinan el éxito o el fracaso de la implantación de determinadas políticas públicas son múltiples. Pueden estar contenidos en el propio proceso institucional, administrativo y financiero de su implementación, traducidos en las prácticas de los actores, pueden surgir del contexto político y socioeconómico en el que tiene lugar la experiencia, como pueden también ser externos al proceso, situándose en un ámbito histórico de mayor amplitud.

En esta óptica, el análisis del gobierno local necesariamente trasciende lo local. La implantación de un proceso de elaboración de un presupuesto participativo, en cualquier municipio, va a estar sometida a la interferencia de factores restrictivos internos al proceso de implementación e internos al contexto (de carácter institucional, administrativo, financiero, político y socioeconómico) en el cual se desarrolla. Pero existen también factores históricos estructurales externos de orden jurídico y

operacional, que son fundamentales y que pueden comprometer una efectiva implantación.

Hay que considerar, entre los factores restrictivos internos al proceso y al contexto en cada municipio, elementos como los índices de pobreza, la capacidad de ahorro, el peso de las desigualdades sociales y territoriales de los municipios, que pueden inviabilizar la articulación de los programas sociales que puedan surgir de un proceso de discusión pública en un plan coherente e integrado de aplicación de las inversiones municipales. En un contexto de marcadas desigualdades sociales, la ausencia de una tradición de participación en la gestión urbana, por ejemplo, refuerza el privilegio de grupos más organizados, reduciendo las ganancias posibles de aquellos con menor poder de presión. Las dificultades administrativas y financieras derivadas de los procesos de reforma tributaria, de descentralización y de autonomía de los municipios, así como las deudas contraídas, tienen también en algunos municipios un peso excesivamente desproporcionado en relación con el aumento de los ingresos.

Otro aspecto a considerar es el volumen de las *transferencias negociadas*. A pesar de que este procedimiento reactiva resquicios del carácter centralista del modelo de organización política brasileña históricamente instituido, en la medida en que se dirige a cultivar, en cierta forma, la dependencia del gobierno local con respecto a la Unión, dicha sistemática ha beneficiado en mayor escala a algunos municipios, excluyendo a otros que no consiguen establecer alianzas y acuerdos políticos con el gobierno federal, mediante los cuales se pudieran aportar recursos especiales para solventar problemas específicos.

Estas cuestiones van a afectar, en mayor o menor grado, el éxito de la implantación de determinadas políticas públicas en cualquier municipio brasileño. Pese a esto, y sin dejar de reconocer que, de algunas experiencias exitosas como la de Belo Horizonte<sup>6</sup> o la de Porto Alegre<sup>7</sup>, o menos exitosas como la de Salvador, con la práctica del presupuesto participativo surgen nuevos patrones de gestión de gobierno, de negociación y de consenso, es preciso enfatizar que existen dimensiones estructurales de esta práctica, que estimulan una lectura diferenciada de este mecanismo de participación ciudadana.

Esta lectura sobrepasa las condiciones locales y permite percibir, de manera sustantiva, algunas fragilidades y consecuencias que van más allá de la euforia de los resultados inmediatos, que las experiencias de discusión popular del presupuesto público vienen produciendo en algunas municipalidades. Es en este sentido que se desarrollarán las consideraciones que siguen.

## **5. Obstáculos y desafíos a un nuevo patrón de relación: dimensiones históricas de conflicto**

El proceso de elaboración de los presupuestos públicos en el Brasil, en las tres esferas de gobierno, ha sido, tradicionalmente, de la competencia del poder ejecutivo. La representatividad del poder legislativo se manifiesta en la discusión, votación y aprobación del proyecto de ley presupuestaria. Así, la apertura de un nuevo espacio de representatividad, por la vía de la participación popular en la decisión relativa a la asignación de recursos, concede legitimidad al ejecutivo, debilitando o aboliendo en cierta forma, la representatividad formal del legislativo.

La visión y la interpretación de las razones históricas más generales que pueden afectar no sólo el papel del legislativo, sino el propio proceso participativo, van a demandar un esfuerzo razonado de sistematización, de modo de identificar y aislar, en la diversidad de aspectos y en la dinámica que caracterizan este proceso, los obstáculos y los desafíos limitantes de este mecanismo. Tomando en cuenta todas las condicionantes anteriormente descritas, y con la intención metodológica de ayudar a la comprensión de los objetivos de este artículo, se procuró formular algunas categorías analíticas para, a partir de ellas, emprender una breve lectura de las condiciones de implementación del presupuesto participativo en Salvador, evidenciando la multiplicidad de intereses, de conflictos y de contradicciones que emergen de este proceso.

El proceso de elaboración de los presupuestos públicos es, por naturaleza, un área sujeta a

limitaciones y restricciones de índole más amplia, inherentes a la propia actividad presupuestaria, regida por criterios esencialmente técnicos, tradicional y formalista, fuertemente condicionada por la política, por decisiones de sectores administrativos, extremadamente sujeta a una legislación y a unas normas jurídicas rígidas y estrictas.

Así, la apertura de este nuevo canal institucional de participación popular y de este espacio de expresión de las necesidades de la comunidad en la asignación de recursos, con la emergencia del fenómeno del presupuesto participativo, va a interferir, fundamentalmente en tres áreas sensibles:

a) la de la *competencia técnica* de los órganos del poder ejecutivo responsables de la elaboración presupuestaria y de la racionalidad que preside los procesos de escogencia y de evaluación de alternativas, sustentados en criterios de eficiencia, en diagnósticos basados en proyecciones estadísticas, en técnicas de investigación operacional y análisis de sistemas;

b) la del *proceso decisorio* de definición de políticas públicas y de prioridades relativas al *interés colectivo* que tiene lugar en el ámbito del poder ejecutivo municipal, dentro de cada una de las *funciones de gobierno* (secretarías municipales); y finalmente,

c) la relativa a las prerrogativas de representatividad del legislativo. La capacidad del poder legislativo de manifestarse en la discusión, votación y aprobación del proyecto de ley presupuestaria, restringida en el período autoritario, fue restablecida por la Constitución Federal de 1988 con ciertas limitaciones, pero rescatando la relevancia del papel de representatividad de esta instancia de poder para participar en el proceso de elaboración presupuestaria, a través de la propuesta de enmiendas al Proyecto de Ley en lo que se refiere a los gastos. En la esfera del gobierno local, el foro político de discusión de las cuestiones presupuestarias, que debe involucrar expresamente a todos los parlamentarios, sigue siendo la Cámara Municipal.

Comprender e interpretar estos espacios de conflicto contribuye con la identificación de los obstáculos de naturaleza histórica más amplia, en la implementación de esta nueva sistemática, suministrando otros elementos necesarios para una adecuada percepción del grado de éxito o de fracaso democrático que puede tener esta experiencia.

### **a) La dimensión técnica**

La creación de espacios institucionales de participación con mayor atención a las demandas populares implica una dimensión técnica. Los mecanismos e instrumentos que viabilizan la cooperación, la negociación y la búsqueda del consenso, son los recursos humanos y técnicos de los gobiernos locales, y en general, la dimensión técnica tiende a superar la manifestación popular, puesto que las propuestas, necesariamente, tienen que pasar por un análisis de viabilidad que puede desvirtuar las solicitudes originales.

Pueden surgir fuertes conflictos de naturaleza técnica entre el órgano central de planeamiento, responsable de la elaboración presupuestaria, y las asambleas populares representativas de las AR. El diseño institucional del municipio tiene que forjar una articulación entre la planificación y el presupuesto, que se va a reflejar en las prácticas de ejecución presupuestaria, en el ámbito de la burocracia municipal. La tradición de elaboración presupuestaria por los órganos del poder ejecutivo hace que haya una resistencia, aunque fragmentaria, de los secretarios de gobierno, en cuanto a compartir el poder político y la gestión urbana con sectores organizados de la sociedad.

En Salvador, por ejemplo, en los propósitos de la gestión 1993 - 1996 está claro el objetivo de convertir el presupuesto gubernamental en un instrumento de planificación, de gestión y de autonomía municipal, aunque con un enfoque eminentemente técnico<sup>8</sup>. Al tiempo en que la prefecto presenta un discurso social, participativo, de flexibilidad y descentralización, procurando crear un espacio democrático en lo que se refiere al presupuesto de la Prefectura, también procura, en otra forma, fortalecer los mecanismos tradicionales de planificación y elaboración presupuestaria, sin crear, no obstante, los instrumentos correspondientes de supervisión y control propios de este tipo de modelo.

Así, el presupuesto participativo no gana una centralidad estratégica capaz de asegurar las condiciones para el fortalecimiento de la democracia y la ampliación de la participación política. El componente técnico del presupuesto, siempre reforzado en esta gestión, deja traslucir las dificultades estructurales de la administración para desprenderse de prerrogativas institucionales históricas relativas al presupuesto gubernamental tradicionalmente estructurado.

### **b) La dimensión política**

La elaboración del presupuesto público no sólo posee un componente técnico, sino también un componente político de extrema importancia, que procura garantizar eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas públicas. En esta búsqueda de un consentimiento popular activo en el proceso presupuestario, es preciso, necesariamente, contar con la cooperación y el consenso por parte del secretariado municipal, que las más de las veces genera, políticamente, resistencias para proceder a realizar los ajustes requeridos entre sus programas y la atención de las demandas populares.

La articulación interna de la administración municipal es fundamental para evitar la fragmentación del proceso decisorio. Alianzas con diferentes corrientes políticas durante la campaña electoral dificultan las negociaciones para el montaje del equipo del ejecutivo, y pueden generar, durante el gobierno, disputas entre los grupos que componen la administración.

Para la institucionalización de un proceso de consulta popular, la estructura del proceso decisorio local tiene, necesariamente, que ser modificada. Una de las medidas a este respecto es la implantación de administraciones regionales que posibiliten la descentralización del proceso deliberativo para evitar que la escogencia de las propuestas populares a ser incluidas en el presupuesto se haga a través de negociaciones políticas o en función de decisiones centralizadas en los escalones superiores de la administración.

La heterogeneidad de intereses que atraviesa el conjunto de la administración de la prefectura, muchas veces hace que las deliberaciones de los representantes de los ciudadanos en las asambleas queden sujetas a presiones político-electorales de distintos grupos, con grandes riesgos de manipulación y cooptación. Es importante que haya legitimidad y calidad en la escogencia de la representación popular en estas asambleas, para que se puedan crear condiciones para la definición de políticas que atiendan efectivamente los intereses de los ciudadanos.

### **c) La dimensión de la representatividad**

Uno de los grandes espacios históricos de conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo es el área presupuestaria. Por ello, uno de los mayores obstáculos al proceso participativo puede ubicarse, efectivamente, en las razones históricas de la construcción del propio proceso presupuestario.

La función básica del legislativo es mantener el equilibrio entre los poderes, limitando la exacerbación del ejercicio del poder por parte del ejecutivo, en el cumplimiento de su papel de fiscalizador y de mediador legítimo de los intereses de la sociedad.

La creación de una nueva instancia de representación y de intermediación entre sociedad y poder público en el proceso decisorio de asignación de recursos públicos, establece un cierto tipo de competencia entre los poderes que puede anular o desvirtuar el papel del canal político convencional - que es el legislativo. Puede, entonces, representar una distorsión de la fórmula tradicional de elaboración de los presupuestos públicos, en la medida en que la participación del legislativo “quedaría opacada por la actuación de una nueva instancia de representación de los intereses sociales y comunitarios” (Giacomoni, 1993).

El presupuesto participativo evidenciaría, según el autor citado, una doble subversión. La primera, en el momento en que sustituye el racionalismo técnico de la burocracia gubernamental por un racionalismo sustantivo o valorativo, surgido de la participación de los actores sociales involucrados; y

la segunda, cuando concede legitimidad a las intenciones del ejecutivo, a través de la representatividad popular, prescindiendo de la participación del legislativo. Puede revelar, asimismo, una contradicción entre el desempeño de los sistemas representativos formales del gobierno y la naturaleza de los arreglos que caracterizan la distribución de poder en la sociedad.

## 6. Desafíos a la democracia en el final de siglo

En los años setenta se pudo comprobar, en los países centrales, un inequívoco cuestionamiento del sistema democrático liberal - específicamente en la vertiente acuñada por Macpherson (1978) como democracia de élites - con la emergencia de los llamados movimientos alternativos, de fuerte contenido de participación directa, tales como el movimiento ecológico, el feminista y el de consumidores. En el campo ideológico, este cuestionamiento encontraba eco en el marxismo - todavía vigoroso para esa época - que, estableciendo la distinción entre democracia real y democracia formal, identificaba la democracia liberal con esta última, proponiendo sustituirla por la real, la dictadura del proletariado, cuyo funcionamiento se apoyaba en la participación directa de las masas mediante consejos populares, con poderes legislativo y ejecutivo al mismo tiempo - los *soviets*, en la expresión leninista. Con la caída del muro de Berlín, ese fenómeno va a manifestarse, en los años noventa, como un fuerte cinismo político, acompañado de un significativo retiro de la acción de los individuos a la esfera de la vida privada.

En América Latina, los años sesenta y setenta estuvieron marcados por dictaduras militares, con una fuerte oposición de la izquierda marxista leninista que, impulsada por el éxito de la revolución cubana, repudiaba los instrumentos de la democracia formal burguesa y proponía la instauración de mecanismos de participación directa, inclusive en la propia lucha por derrumbar estos regímenes. Una gran aliada de la resistencia a las dictaduras, en estos moldes, fue la iglesia progresista, con su visión conocida como *basismo*.

Como principal heredero de esta tradición ideológica, el Partido de los Trabajadores (PT) va a encontrar, en la creación del presupuesto participativo, la racionalización necesaria para su compromiso, como gobierno, con la *democracia burguesa* recién instalada en el Brasil en los años ochenta. Su acción, como gobierno, en las municipalidades, era entendida no como adhesión a la democracia formal, sino como un trampolín, una etapa necesaria para la instauración del socialismo en el país.

De acuerdo con un destacado protagonista del presupuesto participativo en Belo Horizonte, "... al final de la década de los ochenta, predominaban por lo menos tres sentidos generales para el discurso petista sobre el papel de estos consejos populares: su carácter, sus objetivos y la forma de organizarlos..." (Silberschneider, 1998:3).

En la primera vertiente, "... los consejos populares eran vistos como 'nuevas formas de poder autónomo de la población' " (Gohn apud Silberschneider, 1998:3). Así, "... los consejos populares son considerados como algo semejante a los soviets, órganos de poder paralelo en una coyuntura revolucionaria..." (Galleta apud Silberschneider, 1998:4).

En la segunda, se entendían los consejos como "... espacios para administrar conflictos a partir de la sociedad y no sólo a partir del Estado, invirtiendo la relación autoritaria y excluyente dominante en la actualidad" (Daniel apud Silberschneider, 1998:4).

"La tercera vertiente del discurso petista no concuerda con la perspectiva intrínsecamente revolucionaria atribuida a los consejos populares por el primer grupo y tampoco con su reducción a instrumento de perfeccionamiento de la burocracia pública. Al tiempo que defiende la obligación de las administraciones de constituirlos, admite la posibilidad de que ellos puedan constituirse en un elemento 'desestabilizador a largo plazo' del régimen" (Silberschneider, 1998:4). "Son acciones educativas para la población en la construcción de una nueva sociedad" (Gohn apud Silberschneider, 1998:4).

A pesar de los matices del significado atribuido al presupuesto participativo en su nacimiento,

una idea atraviesa todas estas interpretaciones: el fuerte cuestionamiento al parlamento como *locus* legítimo de formación de las políticas. Alimentando una profunda desconfianza hacia la representación - mecanismo imprescindible para el funcionamiento de las democracias liberales estables - y con una marcada preferencia hacia la movilización directa de las masas bajo la batuta de un liderazgo que *sabe lo que es mejor para el país*, esta visión acaba por engrosar el caldo de cultivo de la cultura política que da fundamento a aventuras populistas en el Brasil y en el sub-continente, de triste memoria: comenzando por Perón en la Argentina, pasando por Vargas en el Brasil, y actualizándose con Allan García en el Perú en los años ochenta, y más recientemente con Color de Mello, otra vez en el Brasil.

Paradójicamente, el PT, una de las raras experiencias de partidos de masas en América Latina - aunque tal vez mortinada -, termina alimentando la endémica fragilidad de los partidos políticos brasileños, con su práctica de vaciamiento del parlamento. Paradoja que asume proporciones trágicas cuando se sabe que el partido político es un elemento clave en el engranaje del sistema político liberal, puesto que a pesar de las limitaciones que presenta, no sólo en el Brasil, sino en todas las democracias occidentales, se trata, igualmente, del mecanismo más idóneo para la intermediación entre Estado y sociedad en la vigencia de este sistema.

Admitiendo como involuntaria esta contribución del PT al caldo de cultivo de nuestra cultura populista, fruto de una consecuencia indeseable de su propuesta de presupuesto participativo, quedaría el argumento de que, en último término, su intención manifiesta y la finalidad voluntariamente perseguida con la implantación de esta propuesta es, en lo sustancial, la profundización de la democracia en el país. Sin embargo, ante la falencia del proyecto socialista en los años noventa, sería por lo menos una ceguera seguir insistiendo en la dicotomía entre democracia real y democracia formal, y por lo tanto, en la idea de que con el presupuesto participativo se estaría contribuyendo a la superación de la “democracia” formal burguesa y a la consiguiente instauración de la “verdadera” democracia.

La ira de las masas derrumbando las estatuas de Lenin diseminadas por toda la Unión Soviética, cuando no intentando linchar, enardecidas, a quienes las tiranizó durante años en nombre de la verdadera democracia (caso de Bulgaria), no permite a nadie, de buena fe, sustentar tal posición. A menos que se haya perdido por completo la capacidad crítica que un día alimentó la creencia en el marxismo como filosofía social revolucionaria.

Si nos fijamos en el registro que toma la democracia liberal como forma de gobierno deseable, o en el que, por el contrario, sólo la acepta como la forma de gobierno *menos malo posible*, entonces la posición victoriosa en el debate sobre la función de los consejos populares (base del presupuesto participativo) en los años ochenta, termina siendo la que los veía como “*desestabilizadores a largo plazo del régimen*”.

Además de promover el desgaste permanente de la idea, cara al funcionamiento de la democracia liberal, del parlamento como el *locus* en que se forja, legítimamente, la voluntad popular, el presupuesto participativo estaría, además, contribuyendo con la profundización de una de las más graves imperfecciones de los sistemas democráticos latinoamericanos: la explosiva polaridad que tiende a establecerse entre el legislativo - órgano legítimo para la formación de las políticas - y un ejecutivo que, con frecuencia, busca prescindir del legislativo, alegando ser depositario de un mandato de gobierno que le es conferido por el voto directo del pueblo. Con respecto a la inestabilidad sistémica que se deriva de esta intensa polaridad, tal vez no esté demás recordar que, en diez años de democracia en el Brasil, sólo un presidente gobernó, hasta el momento actual, por un período reglamentario de cuatro años.

Por otra parte, independientemente del significado que sus promotores atribuyan al presupuesto participativo, no caben dudas de que, objetivamente, éste se enmarca en la estrategia de las democracias occidentales de responder a su déficit de legitimidad (originado en el crecimiento desmesurado de las demandas de la sociedad al Estado), haciendo de la ciudadanía corresponsable del

gobierno, y por lo tanto, cooptada por el Estado mediante la participación<sup>9</sup>.

Es preciso advertir que el presupuesto participativo, al estimular la movilización con la finalidad de la participación directa, y no del control y de la presión sobre la representación legítimamente constituida por las urnas, puede estar potenciando una de las imperfecciones que presenta la democracia liberal, como es la de permitir que la minoría decida por la mayoría; esto mediante un compromiso desigual, con la acción política por parte de la ciudadanía, dándose así el fenómeno de la dictadura de las minorías activas (Dahl, 1971).

Finalmente, el presupuesto participativo introduce el riesgo de reproducir, sin que ésta sea su intención inicial, la táctica de cooptación de los liderazgos comunitarios independientes, tal como ella fue utilizada por los militares, a través de los Centros de Acción Comunitaria. Además de esto, si en última instancia lo que sustenta la posibilidad del político para mantenerse en el poder es el voto, es grande la tentación de utilizar el intercambio de favores para la obtención del mismo. No quedan dudas de que el presupuesto participativo es un campo fértil para la proliferación del amiguismo, al cual, se insiste, ningún político o partido es efectivamente inmune durante la disputa electoral.

### Consideraciones finales

Al señalar las paradojas suscitadas por esta nueva práctica de intermediación entre sociedad y poder público en el proceso decisorio de asignación de recursos públicos, no se quiere en modo alguno desestimar que existen, en este fenómeno, aspectos positivos. Sin embargo, se perciben en este nuevo modelo de asignación de recursos de inversiones públicas algunos factores que pueden generar obstáculos para el logro de un resultado exitoso, así como espacios de conflicto y de contradicción inherentes al mismo. Aun siendo pensado como un instrumento para la profundización de la democracia, por el hecho de basarse en una concepción extemporánea de la misma, el presupuesto participativo acaba por sedimentar, en el largo plazo, una cultura que dificulta su funcionamiento, de la manera en que esta cultura se consagró en el mundo occidental.

A pesar de su limitación política en cuanto a fragmentar el proceso decisorio, y en consecuencia, dificultar una intervención en el espacio urbano compuesta por acciones correlacionadas entre sí y que mantengan una visión coherente de la totalidad, el presupuesto participativo se constituye sin duda, en un instrumento que puede aumentar la eficacia de la acción pública. Entendiendo la eficacia como el arte de *hacer las cosas ciertas*, y el presupuesto participativo como una *técnica de consulta a la población*, se hace evidente su contribución a la eficacia de los gobiernos municipales.

Sin embargo, cuando se intenta revestir esta técnica de consulta con virtudes trascendentales, tales como la posibilidad de profundización de la democracia, surge una serie de cuestionamientos. Uno de ellos es el de que, utilizando esta experiencia como un mecanismo de ampliación de un espacio político capaz de incorporar valores democráticos en determinados sectores sociales, el gobierno consiga, en muchos casos, legitimidad para compartir con la población sus responsabilidades y fracasos en la inversión de prioridades.

Dado que, en general, ésta es la perspectiva con la cual la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo viene siendo implementada - es decir, como un instrumento cuyas intenciones van más allá de la mera consulta acerca de lo que debe hacerse con el dinero público -, es pertinente indagar sobre la relación entre el **beneficio técnico** del aumento de las informaciones disponibles para que los gobernantes orienten su acción en favor del bienestar general, *versus* el **costo político**, traducido por la sedimentación de una cultura política que menosprecia la representación y el poder que, en la democracia liberal, se presenta como la expresión más legítima de la voluntad general: el legislativo.

En esta perspectiva, el presupuesto participativo pasa a significar una técnica de *marketing*, específicamente la de prospección de mercado o, en sentido más restringido, una técnica de búsqueda de información sobre las demandas de la sociedad al Estado. En cuanto tales, existirían otras técnicas,

como el cuestionario - en la vertiente cuantitativa - o la entrevista en grupo - en la vertiente cualitativa -, que se encuentran igualmente habilitadas para cumplir con dicha finalidad, pudiendo inclusive ser más eficaces que las técnicas del presupuesto participativo, y lo que es más importante, no presentando los riesgos políticos del mismo. El cuestionario, por ejemplo, mediante una criteriosa muestra probabilística estratificada, podría perfectamente promover una consulta a la población acerca de las prioridades de inversiones de las diversas regiones del municipio, de una forma mucho más abarcadora, y por lo tanto, mucho más democrática que el presupuesto participativo, apartando además, los inconvenientes pasibles de ocurrir con el mismo, tales como los que se derivan del fenómeno de las minorías activas.

Finalmente, la proyección del tamaño real de este proceso es limitada, lo que evidencia una dificultad más en su implantación, y que se relaciona con la limitación de los recursos. En realidad, la porción destinada a inversiones surgidas de propuestas hechas por la comunidad sólo significa “*dividir correctamente lo que sobra*”, después de haber definido los valores referentes a costear gastos, servicios de la deuda, inversiones en acciones estratégicas de la administración, nuevos proyectos, ampliaciones y mejoras de cada secretaría. Los recursos que “*sobran*” son siempre escasos para hacer frente a las demandas y a las exigencias populares<sup>10</sup>. Por esto, la tentativa de atribuir al presupuesto participativo un carácter pedagógico en el perfeccionamiento de los mecanismos de gestión con prácticas democráticas es, por lo menos, ingenua. Si el presupuesto participativo tiene alguna función en este sentido, ésta sería la de deseducar a la población, confundiéndola en cuanto a los procedimientos decisorios legítimos en el *modus operandi* de un sistema democrático liberal, logrando sólo credibilidad popular para atender mínimamente sus necesidades y demandas.

## Notas

<sup>1</sup> Georges Benko (1996), en su trabajo *Economía, Espacio y Globalización*, presenta bien la cuestión de la crisis del fordismo y los actuales movimientos capitalistas, en el sentido de un nuevo ciclo de acumulación.

<sup>2</sup> Reuniones previas al presupuesto participativo que tienen el propósito de informar a la población sobre las posibilidades de priorizar inversiones para su región y su barrio.

<sup>3</sup> En la elaboración del Presupuesto Municipal de 1996 comparecieron, en promedio, 120 personas por región administrativa, de las cuales el 90% eran representantes de entidades y asociaciones de barrio.

<sup>4</sup> En la elaboración del Presupuesto Municipal de 1996 se distribuyeron 2.450 cuestionarios para la consulta popular. La población de Salvador se ubica en torno a los 2.6 millones de habitantes.

<sup>5</sup> Decreto No. 11.279/96

<sup>6</sup> Ver Silberschneider, 1998.

<sup>7</sup> Ver Abers, s/d.

<sup>8</sup> Es lo que se desprende del mensaje de la prefecto a la Cámara Municipal, al enviar el Proyecto de Ley Presupuestaria Anual del Municipio de Salvador para el ejercicio de 1997.

<sup>9</sup> A este respecto, ver Offe (1992)

<sup>10</sup> Los recursos destinados al presupuesto participativo en el presupuesto municipal de Salvador representaban, en 1996, alrededor del 27% del total de los recursos disponibles para inversiones, los cuales son del orden del 10% del total del presupuesto municipal.

## Bibliografía

ABERS, Rebecca (snt) *Inventando a Democracia: Distribuição de Recursos Públicos através da Participação Popular em Porto Alegre*, RGS, 24 p. (mimeo).

BENKO, Georges (1996) *Economía, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec.

- COELHO, M. P. & DINIZ, E. (1995) Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ - Projeto GURI, IUPERJ/Universidade de Toronto, 54 p. (mimeo).
- DAHL (1971) Polyarchy: participation and oppositions. New Haven, Yale University.
- FADUL, Élvia (1997) A experiência do orçamento participativo na Prefeitura Municipal de Salvador. In: IVO, A. (coord.). En: Governabilidade e governança em Salvador. Salvador. CRH/UFBA-IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, p. 98-121.
- GIACOMONI, James (1993) A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do “orçamento participativo” de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 152 p.
- GOVERNO MUNICIPAL (1996) 3 Anos de Governo: A Estratégia da Igualdade Rumo ao Século XXI. Mensagem da Prefeita à Câmara de Vereadores. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 1º de março.
- \_\_\_\_\_ (1996) Projeto de Lei Orçamentária Anual do Município de Salvador. Salvador: Diário Oficial do Município, Mensagem nº 024/96, de 30 de setembro.
- \_\_\_\_\_ (1996) Proposta Orçamentária 1997. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD (1998) La reforma del Estado en América Latina: fuerzas, políticas y actores. IIG, PNUD RLA 07/018.
- MACPHERSON, C. B. (1978) A democracia Liberal. Orígenes e Evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- OFFE, C. (1992) Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales. Madrid: Editorial Sistema.
- RIBEIRO, Carlos A. C. & SIMON, Walter T. (1993) Práticas Orçamentárias participativas: um estudo de caso das prefeituras paulistas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 27(1):28-46, jan./mar.
- SANTIBAÑEZ HANDSCHUH, Alejandro (1998) Participación ciudadana en la gestión pública municipal: entre prácticas y representaciones sociales en la comuna de Puerto Montt-Chile. Paper presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 14-17 de octubre.
- SILBERSCHNEIDER, Wieland (1998) Orçamento Participativo: redefinindo o planejamento da ação governamental com participação popular: a experiência de Belo Horizonte/ Minas Gerais/Brasil. Paper presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 14-17 de octubre.

## **Estrategias de promoción para la Sociedad de la Información: hacia un marco analítico \***

**Jacint Jordana**

### **1. Introducción**

Internet y sus aplicaciones interactivas están cambiando nuestro mundo muy rápidamente, disolviendo las tradicionales fronteras geográficas. Cada vez es más evidente que las nuevas tecnologías de la información están cambiando la forma como aprendemos, compramos o nos relacionamos. En el contexto de esta nueva revolución tecnológica, existe un amplio convencimiento de que los países y los territorios que incorporen de forma más rápida e intensa tales tecnologías, disfrutarán de mayores oportunidades de aprendizaje y de desarrollo económico y social en los próximos años. Evidentemente, no se trata de una relación automática, pero sin duda existe una importante influencia (Castells, 1998). Por otra parte, también se encuentran presentes muchas particularidades importantes en la forma como cada sociedad incorpora y aplica tales tecnologías, y en cómo se definen sus nuevos dilemas. Una de las clave para entender cómo se producen estas adaptaciones y transformaciones, en cada caso, consiste en analizar las opciones de políticas públicas que se encuentran a disposición de los gobiernos. Impulsar la utilización de las tecnologías de la información, para el desarrollo de la llamada sociedad de la información, aparece claramente como una tarea cada vez más importante para el ámbito público (Informe Bangemann, 1994).

Una primera forma de intervención consiste en que las administraciones públicas deben preocuparse de incorporar las tecnologías de información más actuales a sus procesos de gestión internos, así como también a sus mecanismos de relación externa con los ciudadanos. Como grandes organizaciones burocráticas, muchas administraciones públicas tienen relativamente a mano desarrollar este tipo de tareas de forma bastante extensa, especialmente en los últimos años, si disponen de recursos suficientes. Esta es una actividad básica, necesaria para aumentar la productividad del sector público y para ejercer un estímulo al conjunto de la sociedad. Sin embargo, si el entorno social y económico con el cual se plantea la comunicación no incorpora tales tecnologías, sus esfuerzos se verán escasamente recompensados, produciéndose una dinámica interna de las administraciones públicas aislada del conjunto de la economía, desconectada de la realidad de su contexto territorial más próximo.

Para los gobiernos, promocionar el desarrollo de la sociedad de la información en su entorno territorial, económico y social, se está convirtiendo en la actualidad en uno de los retos primordiales para fomentar el crecimiento, y en este sentido, puede no ser suficiente la modernización de sus administraciones públicas. Por ejemplo, puede ser necesario facilitar la difusión de las posibilidades de Internet entre los usuarios particulares, mejorar el acceso a las redes de los centros escolares y los hospitales, acelerar la implantación de nuevas aplicaciones interactivas, impulsar la incorporación de las nuevas prácticas comunicativas entre las empresas, etc.; tales son elementos sobre los que las administraciones públicas pueden incidir en alguna medida, mediante programas de promoción y estímulo, al margen de las políticas de telecomunicaciones que cada gobierno emprenda para regular el mercado, privatizar los monopolios, o bien controlar los precios de las comunicaciones (Kahin / Wilson, 1997; Jordana, 1999).

### **2. La política de telecomunicaciones y la sociedad de la información**

A lo largo de los años noventa, en numerosos países, las políticas públicas de telecomunicaciones se han ido haciendo más complejas. En muchos casos, pero especialmente en los países europeos, se ha entendido que era necesario desarrollar un nuevo entramado regulativo, de corte liberalizador, con el

---

(\*) Adaptación del trabajo "Las administraciones públicas y la promoción de la sociedad de la información: opciones estratégicas y modalidades de intervención", 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.

fin de facilitar el desarrollo de la sociedad de la información (junto a otros propósitos más empresariales). Así, las políticas regulativas tomaron la delantera frente a las políticas de promoción, asumiendo un mayor protagonismo político. Durante esta década, muchos gobiernos centraron sus esfuerzos en privatizar los operadores de telecomunicaciones e introducir un mercado con mecanismos de competencia; o por lo menos, separar la regulación pública de los aspectos propios de la gestión operativa de los servicios de telecomunicaciones (OECD, 1999; ITU, 1998). Estos cambios fueron facilitados por la gran transformación del sector de las telecomunicaciones producida en los últimos diez años, fruto de los cambios tecnológicos (digitalización, telefonía celular, etc.) y por la fuerte tendencia a la globalización; pero la regulación tenía el objetivo de alcanzar un mayor y más rápido desarrollo de las comunicaciones, gracias a una reducción de los precios y una expansión de las redes (Laffont / Tirole, 2000). Todo ello absorbió frecuentemente la atención de los gobiernos, que tuvieron además que definir nuevos órganos de control y regulación, bien mediante la fórmula de las agencias autónomas, bien desarrollando nuevos departamentos en sus estructuras orgánicas (Melody, 1997), y dejó en un segundo plano la preocupación por estimular de forma más directa la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

Las dificultades afrontadas para construir un mercado de las telecomunicaciones mínimamente estructurado y competitivo han sido muy grandes en muchos países. Desde el mantenimiento de un predominio abrumador por parte del antiguo operador monopolista, hasta la entrada arrogante de los grandes operadores mundiales, pasando por las complejidades de construir un órgano regulador mínimamente capaz de imponerse frente a las empresas operadoras, o la feroz competencia entre grupos empresariales y financieros deseosos de obtener rápidas ganancias en un sector de fuerte crecimiento, los problemas experimentados por las políticas públicas de telecomunicaciones en esta década de grandes cambios han sido muy importantes, y no todos los países han conseguido encauzarlos con el mismo grado de éxito (ITU, 1995, 1998). Así, la fórmula generalmente utilizada, la privatización y el mercado, han seguido procesos de aplicación muy distintos, más o menos rápidos, más o menos pautados con antelación, con mayor o menor grado de intervencionismo estatal, y también con mayores o menores resistencias internas (AHCJET, 1998). No es nuestra tarea entrar a analizar con detalle los distintos estilos de transición del monopolio al mercado experimentados en distintos países, y menos aún, los resultados logrados en cada caso. Sin embargo, sí es necesario apuntar que los objetivos que se fijaron la mayor parte de los gobiernos al iniciar los procesos de privatización y liberalización, que consistían básicamente en aumentar el número de teléfonos por habitante, mejorar los estándares de calidad y reducir las tarifas existentes, se han cumplido con distinta intensidad, a pesar de que, sin duda, se han producido mejoras espectaculares en bastantes casos (OCDE, 1999; Jordana / Sancho, 1999).

Mejorar la capacidad de comunicación de un territorio y de sus habitantes, a un precio asequible, independientemente de su localización, continúa siendo en muchos casos un objetivo a alcanzar plenamente, a pesar de que las nuevas tecnologías inalámbricas permiten una gran reducción de los costes (Taylor / Webster / William, 1996). Estos temas, así como otros aspectos vinculados a la estructura de precios de las tarifas telefónicas y a la introducción de nuevas alternativas tecnológicas, continúan centrando en muchos casos las políticas nacionales de telecomunicaciones, una vez ya iniciada su liberalización y privatizados los antiguos monopolios. Dado el elevado nivel de conflictividad política que han generado en muchas ocasiones estas cuestiones, por los fuertes intereses económicos vinculados y por su gran impacto social, frecuentemente han quedado más ocultas al debate público otro tipo de cuestiones, más relacionadas con los usos específicos de las redes y servicios de telecomunicaciones. Se trata de la posibilidad de estimular determinadas modalidades de uso productivo o creativo de las telecomunicaciones, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información, contribuyendo, desde el ámbito público, al desarrollo de la llamada sociedad de la información, o en otras palabras, a facilitar la difusión de una cultura sobre las tecnologías de la

información entre la población, que sirva de base -entre otros aspectos- al desarrollo de una economía del conocimiento y la información, que permita expandir la capacidad productiva de un determinado país (Lundvall / Borrás, 1998).

Evidentemente, una de las mejores vías de impulso es la que se deriva directamente de la existencia de tarifas asequibles y de la disponibilidad de líneas, pero no por ello esta estrategia tiene que ser la única. Las políticas de promoción de la sociedad de la información, desde el ámbito público, constituyen un conjunto de posibilidades muy diversas, sobre las que algunos países han realizado una fuerte apuesta, desde el máximo nivel de liderazgo político, para apoyar e impulsar una difusión de la cultura de la información digital a todos los niveles, desarrollando múltiples intervenciones y programas, tanto en el mundo desarrollado (Kahin / Wilson, 1997) como en el mundo en desarrollo (Mansell / When, 1998). Todo ello al margen, o por lo menos en paralelo, a las políticas específicas de liberalización del sector de las telecomunicaciones emprendidas por cada país.

Examinando los estilos de promoción existentes, podemos encontrar distintos puntos de vista sobre cómo promocionar la sociedad de la información y estimular directamente las nuevas tecnologías de la información por parte del sector público. Un primer modelo conceptual considera que la cuestión clave es mejorar el funcionamiento de los mercados, para facilitar la aparición de todos los nuevos servicios interactivos que estos pueden generar. Así, se supone que, a medida que el mercado funcione mejor, la información circulará más rápidamente, redundando en una reducción de la incertidumbre que ayude a los actores empresariales a invertir en el sector y a desarrollar más rápidamente nuevas aplicaciones e innovaciones. Desde esta perspectiva, la administración, y los poderes públicos en general, deben limitarse a reducir algunos riesgos, facilitar la coordinación del mercado -a menudo mediante acciones simbólicas- y, en casos extremos, estructurando los grupos empresariales, para regular la competencia que evite la reaparición de monopolios de facto. Un segundo modelo conceptual parte del criterio que la intervención pública, sea en forma de políticas activas que distribuyan bienes y servicios, sea creando ejemplos o impulsando la planificación, puede ayudar significativamente a promover la difusión y el uso de las nuevas tecnologías de la información, acelerando su conocimiento y complementando al mercado cuando éste muestre dificultades en su desarrollo y crecimiento. El uso intensivo de instrumentos de planificación estratégica es un elemento básico en esta concepción, ya que se considera muy importante la identificación y la coordinación, de forma explícita, de los objetivos de desarrollo a alcanzar (Catinat, 1997; Schneider, 1997).

En este artículo, una vez definido ya el contexto de las intervenciones públicas sobre las que queremos discutir, nos centraremos básicamente en analizar las diversas modalidades de promoción de la sociedad de la información, explorando las distintas estrategias que los gobiernos y las administraciones públicas pueden emplear para promocionar de forma directa y activa el desarrollo de los nuevos servicios basados en las tecnologías de la información, teniendo en cuenta la configuración multinivel que, de forma creciente, caracteriza los sistemas de gobierno en numerosos países. En los siguientes apartados se plantean las modalidades de intervención pública según los distintos instrumentos de intervención utilizados, y las posibilidades de planificación y coordinación existentes. Finalmente, en otro apartado se discuten dos ejemplos de fomento de la participación social y empresarial para la promoción de la sociedad de la información, en contextos de elevada descentralización política, extraídos de experiencias europeas.

### **3. La intervención pública y la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación**

Generalmente, los gobiernos disponen de numerosos instrumentos de intervención para alcanzar los objetivos que se proponen, que aplican con intensidades y modulaciones distintas en muchos campos de su entorno político, social y económico (Rose, 1998). En la tabla 1 se presenta una tipología simple de estos instrumentos de intervención, con una definición básica relativa a cada modalidad. A partir de esta tipología, nuestro propósito es introducir con mayor claridad una discusión sobre las

intervenciones más características que desarrollan las administraciones públicas para fomentar la sociedad de la información. La tipología elaborada responde a una distribución conceptual de las prácticas de intervención presentes en las políticas públicas, discriminadas según los efectos perseguidos y el grado de coacción sobre el comportamiento de los actores. Entendemos que la intervención pública pretende modificar en algún modo, mediante alteraciones en su estructura de incentivos y en el tipo de recursos que disponen, tales comportamientos.

Así, nos encontramos desde las modalidades de intervención más suaves, como la utilización de ejemplos con el propósito de generar procesos imitativos, hasta los procedimientos más intensos, como la aplicación de regulaciones o el establecimiento de sanciones e incentivos que impliquen el ejercicio directo de la coacción o el poder estatal (Weiner / Vining, 1998; Meny / Thoenig, 1992). No obstante, el propósito de este artículo no consiste en profundizar en la naturaleza y las características de las distintas modalidades de intervención, sino tan solo utilizar la tipología como elemento de referencia para introducir una sistematización de las políticas de promoción de las tecnologías de la información y la comunicación electrónica, como camino para el desarrollo de la sociedad de la información.

**Tabla 1. Modalidades de intervención estatal**

<b>Modalidad</b>	<b>Finalidad</b>
<b>Ejemplos</b>	Desarrollar una acción modelo con la finalidad de que sea imitada desde el ámbito privado.
<b>Incentivos</b>	Establecer estímulos con condiciones (premios) para modificar el comportamiento de los ciudadanos.
<b>Oferta</b>	Establecer estímulos sin condiciones definidas sobre el comportamiento de los ciudadanos.
<b>Servicios</b>	Ofrecer a los ciudadanos bienes y servicios financiados y controlados por entidades públicas (sin propósito de estímulo).
<b>Contratación</b>	Recibir bienes y servicios del sector privado para producir intervenciones públicas.
<b>Regulación</b>	Definir y vigilar las condiciones de interacción entre los ciudadanos y las organizaciones públicas y privadas.
<b>Sanciones</b>	Establecer dificultades para los comportamientos no deseados de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia.

Junto a esta tipología de modalidades de intervención pública, también existe otra dimensión que es útil para analizar las políticas de promoción. Se trata de la estrategia política y administrativa que orienta la acción de los gobiernos en este ámbito, en cada caso. En este sentido, podemos identificar, entre las actuaciones desarrolladas en la década de los noventa, cuatro tipos distintos de estrategias para impulsar las políticas de promoción de la sociedad de la información (Alabau, 1997; Wilson, 1997). En primer lugar, una de las estrategias es concentrar la promoción e impulso de las nuevas tecnologías desde el sector público, mediante la renovación y modernización de las propias administraciones públicas, como ya hemos destacado anteriormente. Desde esta perspectiva, se considera que el peso de la administración pública como modelo de innovación constituye un estímulo que puede ser suficiente para conseguir los objetivos de la promoción propuestos sobre el conjunto de la sociedad. Una segunda opción consiste en la promoción a través del impulso a la emergencia del mercado. Esta opción implica reconocer el papel subsidiario del sector público en este ámbito de políticas -aceptando implícitamente los elevados riesgos existentes en la implementación de estas políticas-, y limitándose por tanto a ejercer de elemento coordinador de las iniciativas privadas, o a introducir recursos simbólicos en las actividades de promoción impulsadas por el sector privado -sea éste de carácter más social, o de carácter más empresarial.

No incompatible con las anteriores, como tercera opción es posible observar administraciones que no desarrollan un planteamiento estratégico global, pero que sus distintas ramas sectoriales son activas en estos temas, y en cada caso, de forma aislada, introducen elementos y planes de promoción

específicos para impulsar las tecnologías de la información y la comunicación en su ámbito estricto de actuación, sea éste la educación, la sanidad, o cualquier otro. Finalmente, una cuarta opción estratégica consiste en que la administración pública impulse y coordine una planificación y una actividad de carácter plurisectorial, estimulando especialmente los aspectos más transversales. En este último caso, seguramente el más complejo y difícil de gestionar, se trata de aprovechar y potenciar las dinámicas cooperativas de carácter horizontal que permiten estas tecnologías, para impulsar cambios sociales y económicos que requieren complejos reajustes. En gran medida, en esta última opción estratégica, está implícito que los aspectos más sectoriales de las políticas de promoción ya son incorporados en sus propias planificaciones –de carácter rutinario- por las distintas administraciones especializadas.

Hemos identificado dos aspectos clave para analizar las posibilidades de emprender algunas de las opciones estratégicas señaladas. Primero, hay que tener presente que estas diversas opciones estratégicas requieren, para su puesta en práctica con algunas garantías de éxito, un grado distinto de apoyo político. Así, la modalidad basada en la coordinación intersectorial tiene una necesidad imperiosa de un apoyo constante desde las más altas instancias políticas del gobierno, para disponer de la capacidad de superar la aparición de frecuentes tensiones entre sectores distintos de la administración, y poder imponer y mantener objetivos comunes cuando estos sufren una tendencia a ser desvirtuados desde lógicas sectoriales. Por otra parte, la planificación sectorial separada también requiere un cierto apoyo directo desde los niveles políticos más elevados, debido especialmente a que en numerosos sectores de actividad pública, la introducción de aplicaciones derivadas de las tecnologías de la información y la comunicación implica frecuentemente que se produzcan cambios en la distribución de recursos públicos y en las modalidades de intervención que existen en el sector, y ello puede generar inmovilismos o bien arreglos internos que den prioridad al *status quo* existente, frente a las posibles mejoras existentes. Finalmente, las otras dos opciones estratégicas requieren una menor atención y apoyo político –especialmente la opción que da más protagonismo al mercado y el sector privado. Estas dos opciones no requieren un compromiso del conjunto de la administración pública, o de grandes segmentos de ésta, sino que pueden ser más fácilmente impulsadas desde unidades especializadas creadas para tal fin. Sin embargo, también es necesario reconocer que su efectividad para impulsar la sociedad de la información depende en mucho mayor grado de cómo se comporten los contextos de la acción pública, y especialmente, de la dinámica innovadora y cooperativa de las empresas, además del papel dinamizador que asumen por su cuenta las organizaciones de la sociedad civil.

**Tabla 2. Opciones estratégicas en las políticas de promoción de la sociedad de la información**

Opción estratégica	Complejidad administrativa	Centralidad Política
Planificación especializada sectorialmente	Media	Media
Promoción e impulso de las administraciones públicas	Baja	Media-Baja
Promoción e impulso del mercado y la sociedad civil	Media-Baja	Baja
Planificación y coordinación intersectorial	Elevada	Elevada

Fuente: Elaboración propia, a partir de Alabau, 1997.

Las dificultades técnicas para impulsar y asegurar la coordinación constituye el segundo aspecto que queremos destacar. Las opciones estratégicas para el desarrollo de políticas de promoción de la sociedad de la información pueden generar distintos grados de complejidad administrativa en su puesta en práctica. Así, la planificación especializada sectorialmente, seguramente concentrará sus esfuerzos en los procesos de diseño y planificación de las políticas, ya que las organizaciones de ámbito sectorial que asumen el protagonismo en esta dinámica generalmente están bien preparadas para estas tareas, mientras que tendrán mayores dificultades para asegurar una adecuada aplicación, dado que sus

unidades administrativas de carácter operativo pueden quedar más alejadas del entusiasmo innovador de la cúspide de la organización. La promoción basada en la renovación de la propia administración puede sufrir las dificultades habituales de las políticas de modernización de la administración pública, que básicamente se limitan a desarrollar acciones de iniciativa y diseño, con graves dificultades para establecer planes y las aplicaciones consecuentes. La opción basada en el protagonismo de la sociedad civil tiene como acción más destacada la elaboración de iniciativas que sirvan de referencia, impulso y coordinación a los actores privados. Finalmente, la última opción estratégica, que se basa en la planificación intersectorial, requiere dedicar una gran atención a las acciones de elaboración de planes integrados. Ello implica muchos ajustes, especialmente por lo que se refiere a la coordinación entre distintas organizaciones públicas y privadas. Además, también requiere grandes esfuerzos para impulsar los referentes colectivos que existen en el lanzamiento de una iniciativa común, así como para mantener el seguimiento centralizado de las aplicaciones sectoriales que se derivan de la planificación.

Para desarrollar el marco analítico planteado, suponemos que existe una cierta relación entre las distintas modalidades de intervención estatal que hemos analizado anteriormente (tabla 1) y las distintas opciones estratégicas que pueden adoptar los gobiernos para impulsar la sociedad de la información (tabla 2). Además, como veremos más adelante, según la administración y el nivel territorial que concentre el peso de una determinada opción estratégica, las modalidades de intervención variarán, dependiendo de su capacidad normativa y su disponibilidad de recursos.

Algunas modalidades de intervención se ajustan mejor a los propósitos de determinadas opciones estratégicas. A continuación analizamos brevemente algunas de estas interrelaciones. En principio, todas las opciones estratégicas podrían incorporar, en sus líneas de acción, programas y actividades que tengan como referente cualquiera de las modalidades descritas; sin embargo, dejando aparte el tema de los recursos disponibles, el tipo de opción estratégica determina una mayor intensidad en el uso de unas u otras modalidades de intervención. Así, la planificación especializada sectorialmente seguramente hará un amplio uso de incentivos, oferta y servicios, ya que busca un mayor contacto con los usuarios de sus actividades; mientras que la opción basada en el impulso de las propias administraciones, modernizándose internamente, se concentrará en la contratación, los ejemplos y los servicios, ya que intenta actuar de modelo a imitar por parte del sector privado. La opción estratégica centrada en el impulso de la sociedad civil y el mercado debería centrar sus intervenciones básicamente en la regulación y la contratación, dado que su objetivo es facilitar las iniciativas privadas. La última opción, la planificación y coordinación intersectorial, debería poder integrar un conjunto más amplio de modalidades de intervención, incluyendo la posibilidad de establecer sanciones, ya que el propio proceso de elaboración y aplicación de la política podría permitir detectar y corregir los efectos perversos que se producen, independientemente de sectores para los que fueron pensadas las intervenciones, corrigiendo y redefiniendo éstas cuando fuese necesario.

**Tabla 3. Modalidades de intervención y estrategias para impulsar la sociedad de la información: algunos ejemplos**

	<b>Planificación especializada sectorialmente</b>	<b>Promoción e impulso de las administraciones públicas</b>	<b>Promoción e impulso del mercado y la sociedad civil</b>	<b>Planificación y coordinación intersectorial</b>
<b>Ejemplos/ Participación</b>	- Creación de centros de referencia para la aplicación de tecnologías avanzadas. - Divulgación y análisis de	-Desarrollar el uso del correo electrónico para comunicaciones internas. -Sistemas de control interno mediante aplicaciones	-Dar publicidad a actividades privadas que incorporen nuevos desarrollos telemáticos. -Información pública sobre acceso a nuevas	-Planificación territorial incorporando criterios de la sociedad de la información. -Creación de foros de discusión y de

	experiencias de innovación. -Participación social y profesional en la definición de nuevas prioridades.	telemáticas. -Acceso electrónico a todo tipo de documentos de los gobiernos.	modalidades de comunicación. -Difusión de experiencias exitosas (premios, concursos, etc.), estimulando la participación.	definición de objetivos, estimulando la participación social. -Creación de fórmulas flexibles de coordinación intersectorial.
<b>Incentivos</b>	- Co-financiación con el sector privado para proyectos innovadores tecnológicamente. - Información especializada accesible sólo electrónicamente. - Infraestructura para <i>networking</i> entre comunidades sectoriales especializadas. - Conectar formación especializada y difusión de las innovaciones sectoriales.	-Ofrecer posibilidades de aprendizaje organizativo relacionadas con la innovación tecnológica. -Formación del personal propio en la utilización de las tecnologías más actuales.	-Desgravaciones fiscales para el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales. -Marco legal adecuado sobre comercio electrónico y privacidad de datos personales. -Reducir costes y barreras para entrar en un entorno de competitividad internacional.	-Ayudas para alcanzar acuerdos de colaboración entre actores públicos y privados. -Creación de centros de recursos públicos de comunicación electrónica de acceso abierto (escuelas, bibliotecas, centros cívicos, etc.). -Definición de indicadores y divulgación de datos estadísticos sobre la sociedad de la información.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Alabau (1997) y Mansell / Wehn (1998).

La tabla 3 constituye un ensayo para desarrollar este tipo de relaciones, mediante un conjunto de casos concretos referidos a medidas que están presentes en algunas intervenciones públicas –ejemplos e incentivos- para la promoción de la sociedad de la información, muchas de ellas puestas en práctica en numerosos países. Los casos se han tomado fundamentalmente del contexto europeo, aunque muchos de los cuales pueden ser igualmente válidos para otros entornos territoriales. Los casos se han ordenado según el tipo de opción estratégica que utiliza de forma más habitual, aunque no existe una lógica de carácter exclusivo en esta distribución. De ningún modo se pretende realizar en este artículo un inventario de intervenciones concretas, sino sólo sugerir el amplio abanico de posibilidades que pueden llegar a producirse.

Así, mostramos que las modalidades de intervención basadas en los ejemplos (incluyendo también los mecanismos de participación, ya que comparten una lógica similar de aprendizaje) y los incentivos, en cada opción estratégica, se orientan a públicos distintos. En la planificación sectorial, las intervenciones se dirigen a los profesionales del sector, mientras que en el impulso de las administraciones públicas los receptores son los propios trabajadores de las administraciones públicas. En la promoción del mercado, las intervenciones se orientan a facilitar la emergencia de nuevas actividades empresariales basadas en las tecnologías de la información; y finalmente, en la promoción intersectorial, el objetivo es llegar a alcanzar a toda la población en su conjunto, tanto de forma global como de forma sectorializada.

Una característica importante de este sector de políticas –como ya hemos señalado- es que, por su novedad, desconocemos en buena parte cuál es el grado de efectividad y la estabilidad de cada instrumento, y su eficiencia en cada ámbito de actuación. Por ello, el grado de experimentación y de imaginación en las políticas públicas de promoción debe ser necesariamente muy elevado, lo que seguramente está provocando en la actualidad una gran variedad de resultados, algunos altamente

positivos, cuando se ponen en práctica estas políticas. Sin embargo, a pesar de esta gran variabilidad, y de los elevados costes que implica la experimentación en la aplicación de políticas públicas, seguramente las políticas de promoción en el ámbito de la sociedad de la información sean extraordinariamente necesarias, si no deseamos vernos afectados por muchos de los efectos perversos con que siempre nos envuelven las profecías sobre la sociedad de la información.

#### **4. Descentralización, gobierno multinivel y prioridades de intervención**

Una cuestión relevante para analizar las políticas de promoción de las tecnologías de la información y la comunicación es preguntarse sobre qué nivel de gobierno puede ser el más adecuado para llevar a cabo tales iniciativas. Se da por descontado que no encontraremos ninguna respuesta simple, ni en la realidad de los distintos países que más activamente han emprendido tareas de promoción, ni tampoco en un marco teórico que nos dé algún tipo de apoyo conceptual, aunque nos puede ayudar a orientar el problema. Sin embargo, sí podemos apuntar que existen oportunidades importantes para que, en los países con distintos niveles de gobierno, pueda aprovecharse la mayor proximidad a los ciudadanos de los gobiernos subnacionales para impulsar de forma descentralizada estas políticas, consiguiendo resultados mucho más ajustados a las posibilidades de cada entorno territorial.

Podemos encontrar actualmente ejemplos concretos de políticas de promoción sobre estos temas en todos los niveles de gobierno: desde organismos internacionales como el Banco Mundial o entidades supra-estatales como la Unión Europea, hasta las múltiples iniciativas sectoriales de administraciones de carácter nacional, regional (intermedio) o local. Al ser estas políticas de promoción bastante nuevas, en muchos casos no tienen una ubicación bien definida en la distribución de poderes entre los distintos niveles gubernamentales, surgiendo incluso en ocasiones de forma espontánea, sin una dirección política clara. Por ello, en los países con un cierto nivel de descentralización, puede ser una buena oportunidad que los gobiernos subnacionales asuman en alguna medida estas tareas, como estrategia de desarrollo económico y de estímulo social. En todo caso, por su novedad, las políticas de promoción suelen partir de organizaciones públicas con una importante capacidad y visión estratégica, que están desarrollando algún tipo de misión vinculada a la promoción del territorio, sus actividades económicas o la atención al bienestar de sus habitantes. También es muy frecuente que se generen fórmulas de relación intergubernamental entre los distintos niveles de administración, como consecuencia de una emergente distribución de funciones en los procesos de definición e implementación de estas políticas de promoción.

En las políticas de promoción de la sociedad de la información podemos identificar con bastante frecuencia cuatro momentos distintos en su proceso de elaboración, aunque no tienen por qué estar todos presentes de forma independiente. Los momentos de su diseño y formulación se dilatan enormemente en el tiempo, mientras que los momentos de su implementación son mucho más concretos y puntuales. Se trata de una especificidad de este tipo de políticas, ligada a su novedad, y provocada por la discusión e incertidumbre existente, tanto sobre su necesidad como sobre su efectividad. En primer lugar, está el momento del origen de la iniciativa, es decir el momento y el lugar en el que se produce la definición de la idea, donde surge el impulso con los apoyos políticos y administrativos necesarios para que su impacto pueda generar posicionamientos públicos y definiciones concretas de políticas. En segundo lugar, podemos encontrar el momento del diseño de la política, cuando se definen los objetivos a alcanzar, los instrumentos de actuación, los recursos que se van a utilizar, etc. En tercer lugar, podríamos situar el momento de la planificación. Se trataría aquí del proceso de priorización de los programas concretos de actuación, con la participación de los actores intervinientes, así como la sensibilización, las estructuras administrativas sectoriales, etc. El debate y la reflexión sobre la capacidad y la justificación para la intervención pública en este sector, o sobre los

instrumentos de actuación más adecuados, centran frecuentemente buena parte de los esfuerzos de las propias administraciones públicas. Finalmente, en cuarto lugar, podemos encontrar el momento de la aplicación: cuando los programas se ponen en práctica, cuando las organizaciones públicas o privadas actúan territorial y sectorialmente, realizando intervenciones específicas que inciden sobre la realidad económica y social de su entorno.

Todos estos “momentos” pueden ser asumidos directamente por los niveles de gobierno descentralizados, aunque en algunos casos otros niveles de gobierno participen también en su impulso. En estas políticas, las administraciones más activas no tienen por qué encontrarse siempre situadas en los niveles superiores de gobierno. Pueden existir incluso casos de administraciones locales que autónomamente deciden impulsar y diseñar programas de promoción en su ámbito territorial. Estas iniciativas aun pueden llegar a generar unos procesos de imitación muy intensos, actuando como ejemplos para otras administraciones locales o regionales. También hay que tener presente que se pueden producir solapamientos, sin una coordinación explícita, entre las acciones de promoción que son impulsadas por distintos niveles de gobierno, y que se aplican sobre un mismo entorno territorial.

Si los núcleos de actores más influyentes en los temas relacionados con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se encuentran muy cohesionados alrededor de las instituciones nacionales, entonces la capacidad de las administraciones de los niveles inferiores para desarrollar iniciativas propias probablemente será bastante más limitada. Si las administraciones más centrales disponen de una fuerte capacidad de coordinación intersectorial y ejercen un fuerte impulso político, también se reducirá el abanico de oportunidades para la libre iniciativa de las administraciones locales y regionales en este ámbito.

En cualquier caso, los objetivos de las políticas de promoción intentan conseguir la máxima efectividad y difusión territorial mediante estímulos bien seleccionados, dados los limitados recursos que disponen. Para ello, las lógicas de intervención difieren según el nivel administrativo que tenga el protagonismo del impulso. Así, en el caso de las iniciativas desarrolladas desde entidades supranacionales, los planteamientos se orientan generalmente a sensibilizar los otros niveles de gobierno, fundamentalmente los estatales, sobre la necesidad de establecer planes y programas de promoción y desarrollo de la sociedad de la información. Tampoco es completamente extraño que en ocasiones exista una relación directa entre el nivel supra-estatal y el nivel regional, ya que las organizaciones supra-estatales buscan administraciones con capacidad efectiva de actuación sobre el territorio, y por lo tanto, si el entorno político-institucional lo permite, este tipo de combinaciones puede articularse rápidamente, de forma bastante eficiente <sup>1</sup>.

## **5. Dos ejemplos europeos de promoción participativa de la sociedad de la información en niveles intermedios de gobierno**

Este apartado está dedicado a presentar dos ejemplos de iniciativas de promoción de la sociedad de la información en Europa, con el objeto de ilustrar las modalidades de intervención pública descentralizada discutidas en las páginas anteriores. No se trata de analizar con profundidad unas experiencias concretas. Sencillamente se trata de ubicar, a partir de casos reales, algunas de las posibles situaciones planteadas de forma conceptual en los apartados previos. Se destacan dos casos originados en distintos niveles territoriales: el programa RISI, una iniciativa de desarrollo regional promovida por la Unión Europea, y el Plan Estratégico para la Sociedad de la Información, impulsado por el gobierno autonómico de Cataluña, una iniciativa política surgida directamente en este ámbito regional.

### **1. La iniciativa europea RISI (*Regional Information Society Initiative*)**

La Comisión Europea impulsó, ya desde inicios de los años noventa, y básicamente desde su Dirección General XIII, diversos programas de promoción y difusión de la sociedad de la información. Por una parte, se aplicaron abundantes recursos al desarrollo de las infraestructuras de

telecomunicaciones en las áreas territoriales menos desarrolladas de los países miembros de la Unión Europea, mediante fondos comunitarios de desarrollo regional (Ladáburu, 1997). Por otra parte, desde otras direcciones generales de la Unión Europea se seguía impulsando la investigación en este campo, frecuentemente en coordinación con empresas europeas del sector, y se apostaba por la planificación a largo plazo de los desarrollos tecnológicos y por la fijación consensual de nuevos estándares para las futuras generaciones de instrumentos, redes y equipos de telecomunicaciones (Hedblom / Garrison, 1997).

Una de las iniciativas complementarias a este tipo de programas e intervenciones fue la propuesta RISI, que tenía como objeto la integración del concepto de sociedad de la información en las políticas de desarrollo regional <sup>2</sup>. En una primera fase experimental se escogieron seis regiones europeas, y posteriormente, en una segunda fase, se generalizó la iniciativa a un conjunto de 28 nuevas regiones, incorporando territorios de todos los países miembros de la Unión Europea. El contenido de esta iniciativa consistía en dar los apoyos necesarios para sensibilizar a los actores políticos, sociales y económicos clave de cada territorio, sobre la necesidad de establecer un consenso común y cooperar entre ellos para promover la sociedad de la información a partir de iniciativas locales. Así, para conseguir esta finalidad, se impulsaba y se diseñaba una metodología para la elaboración de planes estratégicos a escala regional, que en cada caso, debían ajustarse a las posibilidades y necesidades de cada región.

Los resultados obtenidos, en términos de promoción del consenso, así como la continuidad en el desarrollo de programas e iniciativas concretas que fueron acordadas, son aspectos que requerirían un análisis específico en cada caso; pero lo más destacable de esta iniciativa en su conjunto son sus características conceptuales: se trataba de una política sin aplicaciones concretas, ya que sólo contemplaba acciones de iniciativa, diseño de políticas y planificación, relacionando dos niveles de gobierno no continuos (supra-estatal y regional). El programa combinaba dos modalidades de intervención muy distintas: la creación de ejemplos (sólo se seleccionó un pequeño número del total de regiones europeas existentes) y la provisión de incentivos (se ofrecieron recursos específicos para la coordinación y la preparación de la planificación, y para facilitar la participación de los actores clave regionales). Por otra parte, RISI no proponía de forma exclusiva una opción estratégica concreta para impulsar la sociedad de la información, ni un plan de acción impuesto por niveles superiores de gobierno. Estos podían sugerir mecanismos de planificación o modelos de intervención, pero finalmente quedaba en manos de cada región la elección de su apuesta estratégica, y éste era el objetivo fundamental del programa. Además, también tenían un gran valor los efectos indirectos de poner en relación a distintos actores entre sí para hablar de nuevos retos sobre su territorio: la creación de redes interorganizativas centradas en este tipo de preocupaciones facilitaba la confianza al emprender nuevas iniciativas.

## **2. Las políticas de promoción del gobierno autonómico en Cataluña**

En 1991 se redactó ya un libro blanco sobre las telecomunicaciones en Cataluña, que señalaba la importancia de la administración pública para coordinar distintos agentes con el propósito de realizar actividades de promoción, información o formación (Martí Recober, 1991). Sin embargo, esta propuesta no tuvo demasiada receptividad por parte del gobierno autónomo. A pesar de ello, aunque de forma dispersa, en los años siguientes se produjeron algunas iniciativas públicas importantes, entre las que destaca la creación de la *Universitat Oberta de Catalunya*, precursora de la introducción de Internet para la enseñanza a distancia (Nieto, 1999), o las actividades impulsadas por la *Fundació Catalana per la Recerca* o el *Institut Català de Telemàtica Aplicada*, promoviendo la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el campo científico y el empresarial, respectivamente. Sin embargo, los esfuerzos más importantes de los gobiernos locales y del gobierno regional se dirigieron hacia posibilitar un desarrollo más rápido y articulado de la nueva infraestructura

de telecomunicaciones, en especial de las nuevas redes de fibra óptica (Puig, 1997; García Bragado / Clotet, 1999), sin preocuparse mucho de estimularla.

Cataluña no participó en el programa RISI, pero en mayo de 1998 se produjo un cambio sustancial en la orientación de las políticas de promoción, con la creación, por parte del gobierno autonómico, de la figura del *Comissionat per la Societat de la Informació* -CSI<sup>3</sup>. Este paso, producto de un impulso político endógeno, había sido solicitado insistentemente desde diversas esferas sociales, por numerosos expertos, profesionales e impulsores de iniciativas empresariales -o sin ánimo de lucro- relacionadas con actividades vinculadas con las tecnologías de la información. Este nuevo órgano de la administración inició su trayecto con un proceso de aglutinación de las iniciativas y programas existentes en el ámbito público, para lo cual impulsó la realización de un Plan Estratégico para la Sociedad de la Información (CSI, 1999a), implicando en su liderazgo a los gobiernos locales -aunque sus políticos pertenecieran a otros partidos políticos. Para la definición de los objetivos y sus líneas de acción, el plan estimuló la participación de numerosos representantes de ámbitos sectoriales muy distintos, tanto públicos como privados. El plan definía siete ámbitos de intervención, casi todos ellos de carácter sectorial, y en cada uno de los cuales proponía un conjunto de iniciativas y acciones, en los que se incentiva también la participación privada. Un reducido núcleo de seguimiento centralizado y una cantidad moderada de recursos a su disposición, constituían los elementos centrales para introducir nuevos incentivos e información a medida que avanzaba la implementación del plan. Aunque no es posible analizar los resultados obtenidos, por la ausencia de distancia temporal, sí puede señalarse que se han puesto en marcha, con posterioridad a su presentación, algunas de las iniciativas y programas concretos señalados en el plan, en muchos casos promoviendo directamente el propio CSI iniciativas conjuntas con otras organizaciones públicas o privadas (CSI, 1999b).

Después de la redefinición de la política de promoción de la sociedad de la información en 1998, podemos identificar algunas de sus características concretas, tomando como referencia el marco analítico desarrollado previamente. Así, destaca en primer lugar que se trata de una iniciativa que tiene su origen en el nivel de gobierno regional -sin vínculos con niveles superiores-, el que desarrolla una planificación conjunta, y sus acciones se despliegan fundamentalmente en los ámbitos sectoriales de la región. Las modalidades de intervención utilizadas son variadas, pero se centran especialmente en estimular y orientar la configuración de las nuevas infraestructuras, la provisión de nuevos servicios interactivos en numerosos sectores, y, más intensamente, en las iniciativas de oferta -generando estímulos para la incorporación de las nuevas tecnologías en las actividades habituales de la población-, así como también en el establecimiento de algunos ejemplos de gran impacto mediático, para popularizar el uso de las nuevas tecnologías. El contexto institucional dificulta claramente la utilización intensiva de otras modalidades de intervención, aunque por otra parte, las limitaciones de recursos disponibles seguramente afectan también las posibilidades de incidir intensamente mediante las modalidades de intervención adoptadas. En cuanto a la opción estratégica elegida, podría apuntarse que el plan oscila entre el asegurar un impulso a la planificación sectorial y mantener la voluntad de desarrollar una planificación y coordinación intersectorial. Pueden encontrarse elementos de ambos tipos de opciones, y tal vez uno de sus principales méritos pueda consistir en lograr introducir en la agenda de las administraciones sectoriales prioridades para el desarrollo de la sociedad de la información, mientras que por lo que se refiere a los aspectos más transversales, destacan básicamente las intervenciones que siguen la lógica del 'ejemplo'.

## **6. Una reflexión final: debate público y centralidad de la política**

A lo largo de las páginas anteriores, se ha analizado un conjunto de variables clave para identificar y discriminar las intervenciones públicas que tienen como propósito la promoción de la llamada sociedad de la información. La intención explícita ha sido establecer un marco de análisis, con el objeto de ofrecer una orientación sobre el entorno actual en este sector de políticas, cada vez más

poblado de iniciativas de todo tipo. Por el momento, difícilmente puede discutirse en términos generales sobre la efectividad de los programas e intervenciones, ya que apenas existen evaluaciones y no hay suficiente perspectiva temporal, y especialmente, porque -como hemos visto- es muy usual en este ámbito de políticas que no se produzcan de forma inmediata intervenciones efectivas sobre la sociedad y la economía, sino que se generan frecuentes procesos de discusión pública y largos procedimientos para la elaboración de planes y programas. Sin embargo, estas cuestiones, en nuestra opinión, ya en sí mismas constituyen una clara contribución a la dinamización de la sociedad de la información y, por lo tanto, deben valorarse adecuadamente.

Por otra parte, la dinámica de cambio acelerado, técnico y económico que se está produciendo aún, complica mucho más la lógica de la intervención pública. Los parámetros del contexto sobre el que puede actuar el sector público se modifican tan rápidamente (crecimiento exponencial de los usuarios de Internet, oscilaciones imprevisibles de las opciones tecnológicas, transformaciones de la estructura de los mercados, evolución de la convergencia digital, etc.), con tal incertidumbre, que frecuentemente sobrepasan la capacidad de reacción de los que toman las decisiones públicas. Así, la interrelación entre la especial situación de desarrollo acelerado de este sector y el momento emergente de las políticas públicas -con la característica lentitud ya reseñada-, puede conducir fácilmente a retrasos en las respuestas públicas o a situaciones relativamente paralizantes, en las que sea especialmente complicado mantener objetivos públicos coherentes o realizar intervenciones efectivas en los momentos más adecuados.

Frecuentemente, en los momentos en que se logra articular una actuación pública, el tiempo que se toma para definirla y planificarla obliga a volver a revisar los criterios iniciales con los que se impulsó la actuación, frenando la aplicación efectiva de la intervención. En resumen, la tensión para la intervención pública consiste en que los riesgos en este ámbito a menudo parecen demasiado elevados, a la vista de cómo evoluciona el sector, pero, por otra parte, los riesgos de la parálisis o la inacción pública pueden ser iguales o más elevados. Por este motivo, incentivar el debate público sobre los objetivos de las políticas, mediante planes estratégicos participativos, como hemos mostrado en los ejemplos examinados, puede ser una vía especialmente indicada, no sólo como mecanismo para alcanzar un amplio consenso social sobre los objetivos a perseguir, sino también por los propios efectos de carácter relacional, entre los actores implicados, que genera este tipo de iniciativas.

Existen algunos puntos destacados que, de una forma más implícita, pueden deducirse del análisis realizado sobre la lógica de las políticas de promoción. Se trata de identificar los elementos que contribuyen a un cierto aprendizaje en el proceso de elaboración de estas políticas, para superar en lo posible los efectos paralizantes que hemos destacado. En primer lugar, cabe destacar que uno de los obstáculos más graves para la promoción de la sociedad de la información, dentro del propio sector público, es la dificultad para sensibilizar efectivamente a las administraciones especializadas sectorialmente, evitando que los objetivos de impulsar la sociedad de la información se conviertan exclusivamente en la finalidad de un núcleo especializado dentro de la administración. Recursos suficientes, y grandes dosis de sensibilización, son necesarios para conseguir acelerar la incorporación de estas tecnologías de forma generalizada en todos los ámbitos públicos. En segundo lugar, ya entrando en las tareas de promoción externa, parece bastante claro que, cuanto más ambiciosos y extensos son los objetivos de la política, más difícil e improbable es que los planes y programas alcancen una fase de aplicación operativa, existiendo el peligro que se queden estancados en el momento del diseño y la planificación. Un tercer elemento importante consiste en valorar adecuadamente el largo proceso de elaboración de estas políticas de promoción. No se trata de algo ineficiente, sino que el proceso en sí tiene un gran valor como escenario público que sirve para facilitar la coordinación entre actores públicos y privados, su sensibilización sobre estos temas, y también su participación en la definición de objetivos. La implicación ciudadana y el debate público constituyen, a la vez, un objetivo de estos programas de promoción y un requisito en su elaboración y puesta en

práctica. Conseguir combinar las dos lógicas puede ser un factor clave de éxito en la difusión de una cultura avanzada sobre las tecnologías de la información y la comunicación. En cuarto lugar, es necesario reconocer que aún existe un elevado desconocimiento sobre la eficacia de muchas de las intervenciones posibles, y que por lo tanto, el nivel de riesgo en este tipo de políticas es muy grande, aunque los beneficios que pueda producir el éxito de algunas medidas también pueden ser muy elevados.

Finalmente, un quinto elemento a tener muy presente en las políticas para la promoción de la sociedad de la información se refiere al papel de los apoyos políticos. La existencia de un fuerte liderazgo con criterios políticos claros sobre la importancia de este tema, así como el apoyo constante del liderazgo político a las intervenciones de carácter más horizontal, que requieren un elevado grado de coordinación, constituyen aspectos cruciales para el éxito de las políticas de promoción, cuyo influjo tiene que alcanzar más allá de los primeros momentos de éstas, superando el momento de su impulso y definición.

### Notas

<sup>1</sup> Un ejemplo claro en este sentido (véase apartado 5) son las propuestas de la *Regional Information Society Initiative* (RISI), establecidas de forma coordinada por diversas direcciones generales de la Unión Europea con el fin de promocionar el desarrollo de planes estratégicos sobre la sociedad de la información en los ámbitos regionales (véase [www.ispo.cec.be/risi](http://www.ispo.cec.be/risi)).

<sup>2</sup> Véase <http://www.ispo.cec.be/risi>

<sup>3</sup> El CSI se creó con un rango similar al de un vice-ministerio, y fue adscrito directamente al Departamento de Presidencia. A principios del 2000, una reorganización del gobierno situó este organismo dentro de un nuevo Departamento de Universidades, Ciencia y Sociedad de la Información.

### Bibliografía

- ALABAU, A. (1997) “Telecommunications and the Information Society in European Regions”, Telecommunications Policy, 21, 8.
- CASTELLS, M. (1997-98) La era de la información: economía, sociedad y cultura, 3 vols., Alianza, Madrid.
- CATINAT, M. (1998) “La politique américaine d’Infrastructures d’Information”, Communications and Strategies, 29.
- Comissionat per a la Societat de la Informació (1999a) Catalunya en xarxa. Pla estratègic per a la Societat de la Informació, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1999b) Un any del Comissionat (1998-99). Impulsant la Societat de la Informació a Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona (pdf en <http://www.gencat.es/csi>).
- GARCIA BRAGADO, Ramón; Montse CLOTET (1999) “Telecomunicaciones y estrategias de la administración local: el caso de Barcelona”, en J. Jordana y D. Sancho (eds.), Las políticas de telecomunicaciones en España, Madrid, Tecnos.
- HEDBLUM, Milda; William GARRISON (1997) “European Information Infrastructure Policy Making in the Context of the Policy Capacity of the European Union and Its Member-States: Progress and Obstacles”, en B. Kahin y E. Wilson, National Information Infrastructure Initiatives, ob. cit.
- International Telecommunication Union (1995) World Telecommunications Development Report. Universal Access, Ginebra.
- Informe Bangemann - Unión Europea (1994) Europa y la Sociedad global de la Información, Bruselas.
- International Telecommunication Union (1995) World Telecommunications Development Report. Information Infrastructures, Ginebra.
- JORDANA, Jacint (1999) “El camino hacia la sociedad de la información. ¿Son útiles los planes y las

- políticas para su promoción?”, en J. Jordana / D. Sancho (1999), Políticas públicas de telecomunicaciones en España, Tecnos, Madrid.
- \_\_\_\_\_ ; David SANCHO (1999) “Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina”, Instituciones y Desarrollo, 5
- KAHIN, B.; WILSON, E. (1997) National Information Infrastructure Initiatives, MIT Press, Cambridge.
- LAFFONT, Jean-Jacques; Jean TIROLE (2000) Competition in Telecommunications, MIT Press, Cambridge.
- LANÁBURU, Eneko (1997) “Desarrollo y cohesión social: las infraestructuras como elemento indispensable para el desarrollo regional. Los fondos estructurales”, Telecomunicaciones 1996. Tendencias, Madrid, Fundesco.
- LUNDEVALL, B.-A.; S. BORRAS (1998) The globalising learning economy: implications for innovation policy, Comisión Europea, DGXII.
- MARTI RECOBER, Manuel (Coor.) (1991) Libre Blanc de les Telecomunicacions a Catalunya, Barcelona, Telefónica - CIDEM, Generalitat de Catalunya.
- MANSELL, Robin; Uta WEHN (Eds.) (1998) Knowledge Societies. Information Technology for Sustainable Development, United Nations, Oxford University Press, New York.
- MARTINEZ SOLER, José A. (1998) “Telecomunicaciones: un sector en ebullición”, Economistas, núm. 77.
- MELODY, W. (ed.) (1997) Telecom Reform. Principles, Policies and Regulatory Practices, Technical University of Denmark, Lynby.
- MENY, I.; J.C. THOENIG (1992) Las políticas públicas, Ariel, Barcelona.
- NIETO, Josep (1999) “Telecomunicaciones y educación: el caso de la Universitat Oberta de Catalunya”, en J. Jordana y D. Sancho (eds.), Las políticas de telecomunicaciones en España, Madrid, Tecnos.
- OECD (1999) Communications Outlook 1999, Paris.
- PUIG RAPOSO, Miquel (1997) “Las telecomunicaciones y el desarrollo regional: el caso de Catalunya”, Jornadas AUTEL: Las telecomunicaciones y el desarrollo regional, Palma de Mallorca, 23-24 Enero.
- ROSE, Richard (1998) El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales, FCE, México.
- SCHNEIDER, Volker (1997) “Different roads to the Information Society? Comparing the US and the European approaches from a comparative public policy perspective”, en H. Kubicek, W. H. Dutton, R. Williams (Eds), The Social Shaping of Information Superhighways: European and American Roads to the Information Society, New York: St. Martin Press.
- TAYLOR, J.A.; C. WEBSTER; R. WILLIAM (1996) “Universalism: public services and citizenship in the information age”, Information Infrastructure and Policy, 5.
- WEINER, D.; A. VINING (1998) Policy Analysis. Concepts and Practice, Prentice Hall, Engelwood Cliffs.
- WILSON, E. (1997) “The What, Why, Where and How of National Information Initiatives”, en B. Kahin / E. Wilson, National Information Infrastructure Initiatives, MIT Press, Cambridge.

## **La construcción social de las reformas educativas y de salud en América Latina \***

**Sergio Martinic V.**

### **1. Introducción**

En América Latina se desarrollan importantes reformas en educación y salud dirigidas a mejorar la eficiencia, calidad y equidad de los sistemas públicos. Siguiendo a Oscar Oszlak (1997, 1999), en este movimiento reformista han existido “dos generaciones”. La primera de ellas dirigida a reorganizar la administración, financiamiento y acceso al sistema. La segunda, centrada en los procesos y resultados, orientada a mejorar la calidad tecnológica y cultural de los modelos de provisión de servicios.

Las reformas de los 80 provocaron cambios estructurales en la organización de los servicios sociales y educativos. Se trató de una reforma “hacia afuera”, a través del cual el Estado y el gobierno central transfieren al sector privado lo que puede ser privatizado, y a los estados, provincias y comunas la gestión y administración de gran parte de los servicios tradicionalmente centralizados. En casi todos los países, este proceso va acompañado de una reducción del aparato público y reasignación o disminución de los recursos en los sectores de educación y salud, entre otros.

En los 90 se inicia un giro en estos procesos, lo que da origen a las reformas de “segunda generación”. Estas se dirigen “hacia adentro”. Es decir, hacia los modos de acción, gestión y evaluación de la prestación de servicios. Estas reformas tienen como centro la “caja negra” de los procesos de producción de los servicios y la calidad de los mismos. Para ello intervienen en los sistemas de conocimientos; en los métodos de trabajo; en las formas de relación entre agentes y beneficiarios; materiales y equipos de apoyo necesarios para garantizar procesos que produzcan resultados de calidad.

En educación, esta generación de reformas promueve cambios, tanto en el modo de pensar el aprendizaje y el trabajo pedagógico como en los sistemas de gestión y de participación de la comunidad. En el campo de la salud se traduce en cambios de envergadura en el concepto mismo de salud; en los modelos de atención y en los sistemas de recuperación de costos, entre otros.

### **2. El problema**

Pese a la importancia de los cambios emprendidos y a los recursos invertidos, los resultados están muy lejos de lo deseado. En la mayor parte de los países las reformas han encontrado dificultades en gremios tales como de los profesores y personal de salud; en las culturas institucionales y en las debilidades de los consensos políticos para promover cambios profundos como los enunciados en los discursos de las reformas. Por otra parte, y pese a las mejoras en la eficiencia y calidad de los servicios, los cambios no se han traducido en impactos significativos en su calidad y equidad. Las investigaciones son consistentes en demostrar la persistencia de altos niveles de desigualdad de nuestras sociedades en el acceso y calidad de los servicios recibidos, pese a una década de reformas sociales importantes en su extensión y profundidad.

Frente a esta realidad, sigue abierto un importante debate sobre los modelos teóricos y las opciones estratégicas que deben sustentar las reformas sociales. Las hipótesis de causalidad que se han establecido entre los factores intervinientes y el peso que tienen las condiciones sociales en los resultados de estos procesos, constituyen objeto central de la discusión.

Sin embargo, dicha discusión no se agota en el examen de estas relaciones. Además de ello, es necesario poner atención en la gestión y ejecución de las reformas, ya que en este tipo de procesos radica gran parte de sus problemas.

La formulación de reformas y su puesta en práctica constituye un amplio proceso social y

---

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

comunicativo. En efecto, las reformas que nos preocupan tienen por objeto producir cambios culturales que afectan los contenidos, las prácticas y las interacciones de los beneficiarios con los sistemas de atención. Este proceso de cambios se realiza en un complejo sistema de relaciones en el cual los actores intervienen con sus propios marcos de referencia desde los cuales piensan, definen sus intereses y las estrategias colectivas de acción <sup>1</sup>.

En estas interacciones las reformas pueden crear desconfianzas y protestas. El conflicto en torno a los objetivos y métodos de iniciativas específicas; la definición de problemas y el proceso de toma de decisiones; las compensaciones de ganadores y perdedores; la naturaleza de nuevas y viejas estructuras de incentivos; el traslado de las cargas de trabajo y de responsabilidades; la falta de acuerdo y agilidad legislativa son, entre otros, algunos de los conflictos que afectan los cambios en el sector.

Los estudios sobre reformas enfatizan los discursos y representaciones que tienen los distintos actores. Desde este horizonte se evalúan los diseños, procesos de ejecución y resultados de las políticas puestas en práctica. Sin embargo, se ha puesto poca atención a las interacciones y negociaciones que ocurren entre los actores en diferentes espacios y campos sociales. Estos son terrenos de disputa e incertidumbre a través de los cuales los actores argumentan sus opiniones y construyen versiones compartidas o integran a sus propios referentes las reformas propuestas. El conocimiento de estos procesos de mediación es importante, ya que sus resultados pueden legitimar o cambiar el sentido de las reformas emprendidas y el ritmo de su puesta en práctica.

Entendemos las *mediaciones* no como un mero filtro de los procesos de cambio, sino como un espacio y oportunidad para la construcción de discursos, compromisos y orientaciones de acción que hacen viables y sustentables los cambios que se proponen. De este modo, se hace necesario contar con espacios y oportunidades para producir estos cambios. Los obstáculos y las propias incertidumbres son las que favorecen la construcción conjunta de los discursos y de las imágenes comunes sobre la sociedad que son necesarias para la realización de las reformas.

En este contexto, adquiere importancia la investigación y análisis de las experiencias de reformas en curso. El estudio de sus procesos de ejecución y la evaluación de sus resultados son importantes fuentes de aprendizaje para la solución de problemas y el rediseño de las políticas sociales del futuro. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, de Canadá (CIID), patrocinaron entre los años 1996 y 1998 una serie de estudios sobre políticas sociales y reformas en educación, salud, seguridad social y sistemas de evaluación y monitoreo en América Latina. En esta tarea se comprometieron cinco universidades y seis centros privados y públicos de investigación de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Este programa de trabajo ha producido, hasta la fecha, 20 estudios que documentan experiencias específicas de reforma y de políticas, y ha patrocinado la realización de seminarios de difusión y discusión de resultados en cada uno de los países considerados.

Los estudios realizados documentan interesantes propuestas de cambio al interior de un movimiento más amplio de reformas sectoriales y modernización del Estado. Es evidente que las realidades son heterogéneas entre los países y ello incide en los distintos procesos, ritmos e impactos de las políticas ejecutadas<sup>2</sup>. Con el fin de difundir los resultados de estos estudios y conocer sus aprendizajes y recomendaciones para las políticas sociales futuras, se realizó una Conferencia Internacional sobre "Reforma de las políticas sociales en América Latina" en la sede del BID en Washington (11 y 12 de mayo de 1999). Participaron en esta reunión investigadores, funcionarios del BID, Banco Mundial, CIID y académicos de centros de investigación y de cooperación preocupados de América Latina. El resultado de esta reunión fue una amplia visión empírica del estado actual de las políticas sociales y reformas en la región, la definición de problemas clave y de recomendaciones para la toma de decisiones sobre políticas futuras.

El objetivo de este artículo es dar cuenta de los principales resultados del seminario. Sin embargo, dada la amplitud de los aspectos involucrados en las investigaciones y en el debate posterior,

sólo nos concentraremos en algunos de los temas de la discusión, con especial referencia en educación y salud. En particular, nos interesa subrayar aquellos aspectos que se relacionan con el cambio *institucional* de las políticas, los modos de gestión de las reformas y las interacciones que tienen los distintos grupos de interés, tanto en el diseño como en la ejecución de los cambios.

### **3. Tipos de reformas y concepción del cambio**

Por lo general, las reformas se han basado en un modelo lineal del cambio. Los grandes acuerdos sociales se traducen en políticas públicas en la medida que son asumidas por las organizaciones gubernamentales. Desde esta instancia “bajan” hacia la sociedad esperándose que las instituciones encargadas de su ejecución actúen en forma eficiente y eficaz para el logro de sus metas. Por otra parte, se espera que los usuarios de las reformas aprecien sus beneficios y se orienten con un máximo de racionalidad hacia las mismas. Desde el punto de vista de los diseños y evaluación, este modo lineal se ve reforzado por modelos preocupados de establecer una relación causal unidireccional entre insumos, procesos y resultados.

En la mayor parte de los casos estudiados, las reformas nacen de leyes nacionales y son impulsadas “desde arriba” por el Estado. Es el sistema el que inicia la transformación de sí mismo y ello ocurre, por lo general, gracias a “minorías activas y consistentes” ubicadas en los aparatos centrales del gobierno. En el caso de la política educativa de Brasil, por ejemplo, es el grupo reformista central (federal) el que promueve el cambio. Así entonces, en este caso, los actores estratégicos del cambio son las autoridades políticas de educación, localizadas en la jerarquía más alta del sistema (Draibe, S., 1999). El grupo promotor de la reforma, a su vez, actúa en un campo difuso y fragmentado por los intereses de diversos actores. Frente a ello, tiene que desarrollar distintas estrategias de negociación con el fin de reunir apoyos y vencer resistencias.

Los estudios realizados demuestran las dificultades que tiene este modelo o tipo de racionalidad de las reformas. Las investigaciones dan cuenta del carácter sistémico y no lineal de la ejecución, de la variedad de causas de los problemas identificados, de los cambios que requieren de las percepciones y actitudes de la población, y analizan diversas y complejas interacciones entre la burocracia pública, la dirigencia política, y las instancias organizadas y no organizadas de la sociedad.

Para caracterizar las reformas suelen clasificarse en tipos tales como “desde arriba hacia abajo” (*top-down*), “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*), o bien reformas del tipo “*big - bang*” e “incremental”. En los estudios realizados se demuestra que estas distinciones no expresan la complejidad de los procesos de diseño y ejecución de las reformas. En efecto, estas categorías son insuficientes para dar cuenta de procesos sistémicos y donde las interacciones y transacciones entre actores adquieren gran relevancia.

La reforma educativa de la provincia de Buenos Aires es un buen ejemplo del proceso que va “de arriba hacia abajo”. Se inicia con una ley federal de reforma, la que es asumida, posteriormente, por la provincia al dictar su propia ley para organizar el proceso de reforma. Un caso parecido es el de Colombia. La constitución de 1991 plantea el imperativo de la modernización de la educación, la que mandata al gobierno a presentar una propuesta o ley de reforma educativa.

El caso de El Salvador, en cambio, trata de una reforma educativa que va “de abajo hacia arriba”. El programa Educación Comunitaria (EDUCO) se basa en la experiencia de los poblados campesinos que estaban en la zona de guerra. En estas comunidades la educación tenía una forma autónoma y sin injerencia estatal, y los pobladores contrataban a los maestros para que enseñaran a sus hijos. Este modelo es recuperado por las políticas educativas y se extiende luego a toda la zona rural y, finalmente, a las zonas urbanas.

Los estudios muestran que estas distinciones no son absolutas. La experiencia de Buenos Aires (“desde arriba”) se basa en las discusiones y consensos del Congreso Pedagógico (“desde abajo”). Estos acuerdos son recontextualizados en la Ley Federal. En el caso de Colombia, las posibilidades que

abre la ley generan un amplio movimiento de discusión nacional de las propuestas realizadas por el gobierno. Del mismo modo, la experiencia “desde abajo” de El Salvador fue implementada y generalizada gracias a la acción decidida del ministerio central, que, a su vez, contó con un ministro estable y de gran prestigio en el país. De este modo, lo de arriba y abajo son más bien momentos del ciclo de formulación y ejecución de políticas que un estado particular y estático de las mismas.

Otra forma de clasificación es la que distingue una reforma tipo “*big-bang*” de las que son “incrementales”. Las primeras son globales e inmediatas y las segundas, parciales y progresivas. Las primeras abordan el sistema en su totalidad. Este es el caso de la reforma del sector salud realizada en Brasil en 1988, la que puede considerarse como global o *big-bang* porque implicó un cambio sustantivo en la operación del sistema, como fue la creación del Sistema Único de Salud (D’Avila, V. *et al*, 1999).

Las reformas incrementales, en cambio, promueven que las unidades descentralizadas de los sistemas -que a su vez, tienen relaciones abiertas con su entorno- pongan en práctica las distintas innovaciones de un modo gradual, de acuerdo a sus propios ritmos y realidades organizacionales y culturales. Se promueven programas particulares, diversos y focalizados, en distintos niveles del sistema. Por ejemplo, curriculum, formación de profesores, proyectos de innovación escolar. Sin embargo, estos mismos estilos posteriormente deben dar paso a acciones más globales, extendiendo a todo el sistema las medidas o acciones emprendidas en alguna de sus partes.

En el caso de Chile, por ejemplo, las políticas educativas emprendidas se definen como incrementales y, en el segundo gobierno de la Concertación (1994-2000), los cambios parciales realizados se extienden a todo el sistema en sus diferentes niveles, constituyéndose así en una reforma de tipo global (García Huidobro, J.E., 1999). En Perú, la reforma educativa se inicia con un proceso centrado en el mejoramiento de la gestión (1990); luego sigue con la construcción de establecimientos escolares (1995) y, finalmente, en 1997, con una política integral de mejoramiento de la calidad de la educación primaria (Vega, M., 1998).

La reforma global del sector salud en Brasil se inicia, a partir de 1995, con una reforma incremental marcada por pequeños ajustes en la organización administrativa, en los servicios y en el modelo asistencial. Estos cambios se realizan a través de nuevos programas, tales como el Programa de Salud Familiar (PSF) y el Programa de Agentes Comunitarios de Salud. Ambos, a su vez, provocan cambios importantes en la asignación de recursos, formas de remuneración de las acciones de salud y formas de organización de los servicios (D’Avila, V. *et al*, 1999).

Las reformas sociales son verdaderas reformas culturales que requieren del consenso y el involucramiento de todos para su éxito. Por ello, las estrategias de cambio dependen, en gran parte, de las capacidades de la base profesional y técnica de los sistemas y de los contextos institucionales en que éstas se desarrollan. Para lograr cambios como los propuestos se requiere de variados y complejos procesos de construcción del “capital humano e institucional”.

En regímenes democráticos no resultan las aplicaciones “desde arriba”. De este modo, los reformadores deben relacionar sus proposiciones con las ideas previas, experiencias y culturas de distintos grupos, cuyos intereses convergen y compiten en los campos educativos y de la salud. Los procesos de reforma constituyen así un esfuerzo de concertación social que promueve nuevas interpretaciones y prácticas de acción sobre los caminos y medios para mejorar la calidad y relevancia de la provisión de servicios. Los conflictos y obstáculos que enfrentan las reformas constituyen momentos inevitables de un proceso en el cual los actores, de un modo racional y pragmático, optan por los caminos viables y de mayor importancia para el logro de los cambios propuestos.

#### **4. Los procesos de centralización y descentralización**

Pese a los esfuerzos reales por descentralizar la gestión de las reformas y procesos educativos, se constata que estos procesos son más formales que reales.

Los estudios ilustran distintos modelos y procesos de descentralización. Estos varían de acuerdo a

las funciones que son transferidas (financiamiento, regulación, provisión de servicios y seguros, entre otros) y el nivel del gobierno o unidades a las cuales son descentralizadas. Por ejemplo, del centro a los estados o provincias (Brasil, Argentina); de los estados a los municipios (Chile, Brasil, Colombia) o a las escuelas y centros de salud comunitarios directamente (Brasil, El Salvador, Perú); tipo de agencia (pública o privada) y el grado de poder que se confiere al gobierno y a la sociedad local en la toma de decisiones en las áreas de financiamiento, gestión y definición de políticas.

En Argentina se inicia, en 1992, una transformación del sistema educativo que traspasa la provisión de los servicios desde el gobierno nacional a las provincias. En Brasil, en cambio, la política de descentralización educativa ocurre en los tres niveles simultáneamente. En efecto, se transfieren recursos y poder a los estados y municipios y, al mismo tiempo, se entrega autoridad y poder a las unidades escolares y a las familias para la gestión de los establecimientos, promoviendo la participación de padres en la toma de decisiones y, en algunos casos, en la elección de los directores<sup>3</sup>.

Los estudios realizados por Echart, M. (1999) y Draibe, S. (1999) demuestran que la eficiencia y eficacia de estos procesos dependerá, fundamentalmente, de las culturas organizacionales de las instituciones receptoras y de la capacidad que tengan los reformistas de construir alianzas a nivel provincial y municipal. La descentralización “en cascada” plantea una serie de conflictos que retrasan los procesos de cambio. Las burocracias centrales tienden a retener un poder expresado a través de regulaciones y del control de procedimientos. Las instancias provinciales y municipales ven afectados sus ritmos y estilos de cambio por la presión y regulación desde el centro. Los intereses de los municipios no siempre coinciden con los de la comunidad y las autoridades deben negociar con alcaldes, prefectos, directores y asumir una serie de conflictos institucionales. Los alcaldes tratan de evitar un incremento del gasto en educación y, a la vez, no miran con beneplácito el poder y atribuciones que se traspasan a la comunidad.

En el campo de la salud, Sterman, L. *et al* (1999) estudió la descentralización en el Brasil; F. Yepes, *et al* (1999), el caso de Colombia, y Oyarzo, C., *et al* (1999), la experiencia en Chile, apreciándose interesantes contrastes entre las políticas analizadas.

En Brasil se lleva a cabo, desde 1993, una reforma que entrega a los municipios el control total de la gestión de salud, incluyendo la definición de las políticas, y la ejecución, acompañamiento, control y evaluación de los servicios al interior de sus territorios. Esta política ha cambiado la función ejecutora de las secretarías estatales de salud en una función de coordinación, apoyo y regulación del sistema. Por otra parte, hay cambios importantes en la gerencia de los servicios municipales al organizarse unidades de evaluación y de control y acciones de capacitación del personal.

En el caso de Chile, el proceso se inicia durante el gobierno militar en un marco ambiguo que impide que la descentralización territorial sea también de tipo funcional. En la práctica, el Ministerio de Salud concentró funciones, principalmente en cuanto a la asignación y control de recursos, que restringieron el campo de acción de las entidades ejecutoras descentralizadas. Se intenta superar este tipo de problemas en los gobiernos democráticos posteriores logrando avances importantes en el sistema de transferencias. Sin embargo, tales avances no logran transformar las deficiencias del sistema ni tampoco se instaura un nuevo discurso sanitario ordenador de los cambios (Oyarzo, C., *et al*, 1999). La normativa legal y una visión técnica con poca capacidad de construir adhesiones políticas han impedido transformaciones más profundas en el modelo y calidad de los servicios.

Un modo diferente de ver el problema es el que ofrece el caso de El Salvador. En esta experiencia, la descentralización traspasa el límite del municipio para llegar a la propia comunidad. Es ella la principal interesada en los beneficios de la educación y la que puede exigir mayor responsabilidad y calidad de resultados. Es aquí donde radica el mayor poder para controlar los resultados. Este proceso se puede llevar a cabo con mayor facilidad en las localidades rurales y donde hay menos peso de la institucionalidad estatal (Lardé, A., *et al*, 1999). En esta misma dirección, es relevante la experiencia de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) ejecutados en Colombia,

que promueven la plena autonomía de los establecimientos educacionales, tanto en el plano de los recursos como en el de sus opciones pedagógicas (Caballero, P., 1999).

En el campo de la salud, es interesante la experiencia de los CLAS en Perú. En 1991 se inicia una reforma en el sector de salud que promueve que en los centros de emergencia y centros de salud se celebren “contratos de gestión” entre la comunidad y el Estado. Con esta finalidad fueron creados los Comités Locales de Salud, una asociación civil integrada por representantes de la comunidad y del Ministerio de Salud. La comunidad participa en las decisiones administrativas y en la definición de los programas de atención, lo que ha influido en mejoras en la calidad de los servicios y en la satisfacción de los usuarios (Cortez, R., 1999).

La descentralización beneficia la cobertura de los programas y la eficiencia de los mismos, tanto en el campo de la educación como en el de la salud. En Brasil, son importantes los avances en cuanto a acceso y cobertura de los servicios educativos y de salud gracias a la descentralización. En Perú, la población percibe cambios en la calidad de la atención en salud y se involucra en la definición de planes y obtención de recursos. Por otra parte, también es importante la dinámica que promueven los procesos de descentralización en el desarrollo de la participación social, como lo ilustran los casos de El Salvador, Brasil y Perú.

Sin embargo, sus efectos redistributivos no son claros. En el estudio de los programas descentralizados de Brasil, los diferentes indicadores de eficiencia y eficacia confirman una pauta sistemática que tiende a oponer, en el polo positivo, las escuelas estatales, grandes y medias, ubicadas en regiones más desarrolladas y, en el polo negativo, las escuelas municipales, pequeñas y localizadas en el Nordeste y en el Norte (Draibe, S., 1999).

Los principales obstáculos encontrados en las escuelas y municipios son institucionales, y aluden a las bajas capacidades administrativas, de gestión y de capacitación de los actores para asumir las funciones descentralizadas (Draibe, S., 1999; Caballero, P., 1999) y de los sistemas de seguimiento y acompañamiento a las nuevas funciones de regulación y coordinación de las entidades centrales (Sterman, L., *et al*, 1999). Por otra parte, y en el caso de El Salvador, los principales problemas se observan en las localidades vulnerables que, a su vez, son las que movilizan menor capital social. En Colombia, los municipios más pequeños no obtienen los recursos suficientes por concepto de transferencias, ni cuentan con recursos propios para asumir eficientemente la responsabilidad de la educación (Caballero, O., 1999).

La descentralización ha contribuido a disminuir los trámites burocráticos y a agilizar los contratos según las necesidades locales (Gajardo, M., 1999). Sin embargo, ha tenido mayor incidencia en la accesibilidad y eficiencia en la provisión de servicios que en la calidad y equidad de los mismos. Para obtener más calidad, es necesario realizar cambios en la organización cultural de las instituciones y en los modelos teóricos que sustentan los estilos de gestión. La flexibilidad en los límites y objetivos definidos por los programas y en las relaciones comunicativas que tienen los actores involucrados son ejemplos de cambios en dicha organización cultural.

Se constata la falta de capacidades institucionales a nivel local para asumir las responsabilidades que implica la descentralización, y de instrumentos y competencias para interactuar con alcaldes, burocracias municipales, directores de establecimientos, gerentes locales, asociaciones de padres y representantes de la comunidad. El Estado central debe sostener este proceso apoyando con capacitación y seguimiento la generación de nuevas capacidades.

Para una descentralización exitosa se requiere del apoyo de las instancias centrales y de una visión compartida entre los diferentes centros de poder (Gajardo, M., 1999). En los programas analizados, el contexto de apoyo del entorno municipal (Perú) o estatal (Brasil) resultan ser clave para el funcionamiento de las unidades autónomas. Por ejemplo, en el Perú, los CLAS funcionan mejor cuando encuentran respaldo en las autoridades locales y municipales. En el mismo sentido, cabe señalar que el logro de la autonomía escolar en El Salvador fue posible gracias al liderazgo y peso político de

la ministra que estuvo ocho años en el cargo impulsando dicha política. En síntesis, los cambios funcionan mejor cuando el Estado central se involucra y define un marco regulador adecuado para el funcionamiento de las unidades transferidas y favorece la generación de capacidades.

## **5. La participación de los actores**

Existe un amplio consenso en que las reformas actuales no son sustentables si la población no se involucra en su diseño y ejecución. En efecto, el logro de metas en la calidad de los servicios implica el involucramiento de todos los actores en nuevas interacciones, comunicaciones y responsabilidades para solucionar los problemas que afectan a la población más pobre.

En el campo de la educación, las reformas promueven cambios sustantivos en las prácticas de enseñanza y en la modalidades de aprendizaje. Estas no ocurren si las personas no se involucran y tejen mutuamente el cambio. Se asume, así, que la cooperación entre diferentes actores y las interacciones flexibles y permanentes entre la escuela y la comunidad garantizarán prácticas innovadoras, conocimientos significativos y el compromiso de todo el entorno con los aprendizajes que favorecen la integración laboral y social de los sujetos.

En el campo de la salud se ha demostrado la importancia de la participación social, tanto para la prevención como para el tratamiento de los principales problemas que afectan a la población. Una concepción integral de la salud estimula la responsabilidad de los propios actores en el cuidado de su bienestar. La participación no desplaza el saber especializado del médico, sino que, por el contrario, promueve la flexibilización de sus categorías, modelos de atención y formas de gestión de los servicios, al considerar demandas, expectativas y representaciones de los propios usuarios.

El Programa de Salud de la Familia (PSF) estudiado por D'Avila, V. *et al* (1999) muestra un importante cambio en el modelo de atención y en la gestión de recursos de salud en Brasil. Este programa define como unidad de acción la familia y no el individuo; no espera la demanda de atención para intervenir, sino que actúa preventivamente y tiene un concepto amplio de salud que no descansa exclusivamente en el modelo médico de explicación. El programa es un instrumento de reorganización de la demanda y focaliza su acción en los sectores más pobres. Los cambios han sido importantes gracias a la construcción de un nuevo tipo de alianza de carácter local y que involucra a las autoridades municipales, técnicos del sistema público de salud y externos a éste, organizaciones académicas (p. e. universidades) e internacionales (p. e. UNICEF), y asociaciones privadas y comunitarias. Esta alianza permite neutralizar resistencias fuertes tales como las de organizaciones gremiales de médicos y enfermeras, preocupados de garantizar su mercado de trabajo.

En el estudio se demuestra que la eficiencia e impacto del programa depende de los modelos de implementación, que son tres: regional, singular e incipiente (incipiente). En el primer caso, el Estado promueve varios programas en salud y cooperación intersectorial, lo que genera efectos sinérgicos en los logros del PSF. En este modelo hay una alta participación de la comunidad (p. e. municipios del Nordeste). En el modelo singular, el programa se implementa en forma aislada o piloto y sin involucramiento de otras esferas del gobierno (p. e. municipios de Niterói, Cocal do Sul y Qualis). El programa se sostiene gracias a la voluntad y alianza de actores locales (secretario municipal, comunidad, técnicos externos, entidad filantrópica). Por último, el modelo incipiente da cuenta de aquellos casos en que el programa se ejecuta en forma aislada, y cuenta con pocos apoyos y alianzas locales de sustento. En estos casos, las decisiones y gestión del mismo programa son altamente centralizados y los resultados y adhesión de la población son bajos.

Un buen ejemplo de cambios similares en el campo de la educación es el estudio realizado por Lardé, A., *et al* (1999) del caso de Educo, en El Salvador. Este es un programa que surge por iniciativa de las mismas comunidades rurales no atendidas por el Ministerio de Educación. El Ministerio, al evaluar sus resultados, adopta el modelo como política para todas las áreas rurales y luego lo adapta para las áreas urbanas.

El programa promueve que Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) gestionen a nivel local la educación. El Ministerio de Educación contrata a las ACE para que éstas conduzcan y operen la gestión educativa a nivel local, y les transfiere mensualmente fondos para su funcionamiento. Estas asociaciones, a su vez, contratan a los maestros, compran materiales, garantizan la matrícula y cuidan la infraestructura de los establecimientos. Los seis miembros directivos de las ACE son elegidos por la comunidad y tres de ellos reciben capacitación por parte del Ministerio de Educación.

El estudio demuestra que cuando se abre la posibilidad de participar, la comunidad responde. En más del 80% de los establecimientos estudiados, la elección de los representantes de la comunidad ha sido participativa y no impuesta por el director u otra autoridad. Sin embargo, las asociaciones (ACE) funcionan principalmente con el aporte del presidente y su tesorero. El resto de los miembros de la directiva y de la comunidad no tiene un mayor interés o tiempo para poder hacerlo. Los padres tienden a delegar la responsabilidad de la educación en la escuela. La falta de una cultura de participación, las jornadas de trabajo, la baja escolaridad de los padres y la percepción que estos tienen de su baja tasa de retorno, afectan la posibilidad de la participación en las zonas rurales (Lardé, A., *et al*, 1999).

El principal problema detectado en el funcionamiento de las ACE alude a la posibilidad de abordar cuestiones de tipo pedagógico. La mayor parte de los directores y profesores consideran que estos son problemas técnicos y que deben ser resueltos por los profesores y no por los padres. Por otra parte, la relación patronal de los docentes es con la Junta Directiva. Por tanto, los padres de familia de las ACE están facultados para contratar maestros y personal administrativo, así como para despedirlos cuando no cumplen con sus responsabilidades. Gracias a este poder, los padres han logrado que los recursos se manejen con mayor transparencia y eficiencia, ha disminuido el ausentismo de los profesores y aumentó el número efectivo de horas de clases. Por otro lado, los maestros expresan sus molestias cuando tienen que rendir cuentas en forma presionada por los padres de familia, quienes, a su juicio, “no están capacitados para evaluar su trabajo en el aula” (Lardé, A., *et al.*, 1999:43). De este modo, las escuelas Educo han logrado transformar, en alguna manera, los incentivos, mecanismos de control y de rendición de cuenta de los profesores.

Los principales problemas de funcionamiento de estas asociaciones se encuentran en la falta de tiempo de sus participantes, en la poca información sobre sus funciones y en las malas interpretaciones en torno al manejo y administración de fondos. Se logra un buen desempeño cuando el director muestra flexibilidad en su autoridad y liderazgo. Sin embargo, en las escuelas pequeñas y más rurales que urbanas, se corre el riesgo que las asociaciones y directivas terminen por ser un “comité consultivo” para el director o para el consejo de maestros. En efecto, dadas las características del poder local es muy probable que los consejos directivos terminen más bien por avalar las decisiones del director en lugar de discutirlos y prepararlos.

Hasta ahora se ha subrayado la importancia de los contextos sociales, institucionales y de las propias percepciones y expectativas de la población para el logro de una reforma. En efecto, para garantizar la sustentabilidad de las reformas éstas deben encontrar apoyo y sentido en amplias capas de la población beneficiaria. Sin embargo, el problema no se agota en este actor.

Varios de los estudios analizados dan cuenta de los conflictos de *referencial* que se producen entre el “grupo técnico”, que piensa y diseña las reformas, y los actores políticos que “deciden” las opciones que deben asumir los sistemas de provisión de servicios. Los conflictos entre ambos tipos de actores se muestran con claridad en el estudio de G. Cousinet (1999) sobre el programa de medición de la calidad de la educación en Mendoza, Argentina. Después de una aplicación exitosa, su desaparición no respondió a la presión activa y pública de grupos de interés, tales como los profesores o los padres, sino que se debió, principalmente, a la decisión de los actores políticos que vieron en este sistema autónomo una potencial crítica a su propia gestión. En este caso, los responsables del sistema de medición priorizaron los aspectos técnicos por sobre los políticos y no generaron apoyos firmes y activos en estos actores para lograr una mayor permanencia del sistema.

El estudio de F. Portocarrero (1999) sobre el programa de apoyo alimentario peruano, permite ilustrar una tensión institucional interna continua entre los “tecnócratas” y los “políticos”. Los primeros están representados por la administración bajo estudio, que buscaban un manejo técnico y despolitizado de los programas para garantizar el uso adecuado de los recursos y el cumplimiento de los objetivos trazados. Los “políticos”, en cambio, trataban de adecuar las prioridades del Programa Nacional de Alimentación (PRONAA) al discurso oficial que emanaba de las altas esferas del poder.

Las diferencias de lenguajes y de culturas entre técnicos y políticos ha sido uno de los factores que ha obstaculizado la reforma de la salud en Chile. Según C. Oyarzo (1999), la reforma del sector público de salud enfrenta las dificultades inherentes a toda introducción de nuevos paradigmas. El problema se acentúa cuando los cambios recomendados tienen su origen en profesionales de la economía, que expresan sus propuestas en un lenguaje muy poco conocido para los médicos y que dominan como profesión el sector.

En síntesis, los estudios analizados demuestran que, pese a la importancia otorgada en los discursos y en las políticas, la participación social es muy difícil de lograr. En efecto, las personas no sienten una necesidad innata por participar ni tampoco existen fórmulas y técnicas pre-establecidas transferibles automáticamente para generar una participación creativa. La trayectoria histórica del Estado y las representaciones que la población tiene de su rol, forma parte de una cultura que favorece más la “delegación” que la “responsabilidad compartida” frente a problemas tales como los de educación y salud. Por otra parte, la cultura de la escuela y de los centros de salud, las formas de pensar de muchos profesores y personal de salud, y la falta de métodos flexibles y participativos para trabajar con familias y la comunidad afectan la generación de espacios activos de cooperación y de toma de decisiones.

En los casos analizados se aprecia que la participación que promueven las reformas sociales no tiene un sentido político o ideológico. Por el contrario, éstas son entendidas como sistemas de control social de los resultados de la prestación de servicios. Es el modo que tiene la sociedad de promover la responsabilidad (*accountability*) y la calidad de los servicios a través de una conexión directa y transparente con los usuarios. En los casos analizados de educación y salud se observan resultados importantes en la eficiencia y eficacia de los sistemas de provisión.

Los cambios que se promueven afectan las concepciones tradicionales tanto del aprendizaje como de los modelos de atención en salud. En efecto, los programas analizados favorecen relaciones flexibles entre las categorías académicas y las del sentido común de los beneficiarios, y una interacción de tipo dialógica. Estos cambios en las categorías de pensamiento requieren de nuevas alianzas y de relaciones sociales para que persistan en el tiempo. La construcción de acuerdos entre distintos actores y el grado de apoyo de las autoridades municipales, políticas y regionales resultan ser clave para las experiencias de innovación. Todas las experiencias que se han basado solamente en la convicción técnica de sus promotores no logran alcanzar sus objetivos y fracasan. Las disposiciones legales y la existencia de espacios legítimos y eficaces de participación favorecen el cambio.

## **6. Conclusiones**

Los estudios de casos analizados constituyen una buena descripción del estado actual de las principales reformas sociales que se llevan a cabo en América Latina. Las reformas muestran grados importantes de avance y de logros en cobertura y eficiencia. Sin embargo, son menores los avances en calidad y, particularmente, en equidad.

En el sector de educación, pese a la inversión y cambios que se promueven, se mantienen las diferencias de aprendizaje entre escuelas y sectores sociales pobres, medios y altos. El problema es general, y “aun en los países de la región con cobertura extensiva y prolongada exposición de los estudiantes a la escuela, el ascendente de la enseñanza formal está cada vez más condicionado por factores externos, sobre los cuales ésta no tiene influencia directa” (Ratinoff, L, 1995: 27). El capital

cultural y económico de las familias, y la riqueza y complejidad de las interacciones y tecnologías con las cuales se relacionan, inciden fuertemente en la calidad de los resultados que se obtienen.

El problema es clave porque cuestiona la relación paradigmática que se ha establecido entre equidad y educación. En efecto, y como señala J.C. Tedesco (1998), esta relación no es unidireccional ni estática. Para obtener logros de calidad se necesita una “equidad social” de base, que este autor denomina *condiciones de educabilidad*. Tales condiciones aluden a los aprendizajes primarios que tienen los niños de códigos, hábitos y destrezas en su medio ambiente familiar y social. De este modo, las políticas educativas y sociales deben actuar en forma integral para producir cambios en esta realidad extra escuela y contribuir así a las condiciones que requiere una educación de calidad.

En el campo de la salud, los principales cambios producidos por las reformas han sido en las áreas de provisión de los servicios, modelos de atención y sistemas de pagos. En los casos analizados se observa una nueva relación entre Estado y mercado para organizar el acceso y la búsqueda de nuevas formas de participación y de control social de los servicios. Pese a los avances constatados, subsisten también en el sector importantes problemas de desigualdad en el acceso a una atención de calidad.

En general, los gobiernos en la región han asumido el discurso de la “calidad” por sobre la “equidad”. Este discurso es el que predomina para favorecer una mejor competitividad y excelencia. Pero, ¿es el más apropiado para América Latina? La equidad ha sido desplazada a un segundo lugar. El problema es la competitividad y se promueven experiencias más o menos parecidas en la región: descentralización, “voucher”, estándares, mediciones y aplicaciones de test, etc.

En efecto, por la acción de las agencias internacionales y los consensos políticos establecidos en la región, existen modelos de reformas educativas que se promueven. Como en los ajustes económicos, se busca (o se cree) en el funcionamiento de “universales” o de relaciones ya probadas y válidas para cualquier situación. Entre estos universales se destaca el rol que se atribuye a la gestión. Todo parece solucionarse con un mejor “*management*”. Se trasladan enfoques de la realidad empresarial a las escuelas o a los centros de salud. Los estudios discuten este supuesto e indican un cambio que va más allá de logros de mayor eficiencia o de cambios en la gestión. Insertos en una transformación de las culturas institucionales destacan la importancia del liderazgo, mejoramiento de los sistemas de interacción, desempeños basados en competencias, flexibilidad y diálogo en las soluciones, y comunicaciones entre los distintos actores sociales que participan en los procesos de reforma.

La economía política de las reformas debe relativizar los universales que se instauran. El peso de la cultura y de las tradiciones históricas son clave. Los países que tienen alta población indígena y rural son diferentes a los más homogéneos y principalmente urbanos. Por ello, es recomendable que los bancos y agencias actúen con un amplio menú de opciones más que con un número reducido, facilitando así la posibilidad de que los países elaboren sus propias agendas en diálogo y discusión con las agencias.

Los estudios demuestran la importancia de considerar las dificultades sociopolíticas que inciden en las reformas. Por ejemplo, en América Latina se manifiestan altos niveles de desigualdad que afectan los resultados de cualquier reforma; existe tensión entre el ajuste fiscal, la competitividad y el diseño de las reformas. Hay una crisis de representación que mantiene en varios países formas tradicionales de relacionarse con lo público, tales como el clientelismo (apropiación privada de bienes públicos) y el corporativismo (defensa de intereses de grupos).

Sin embargo, además de ello, es clave analizar las soluciones y estrategias de resolución de conflictos desarrolladas por los actores en sus contextos específicos. De este modo, los conflictos de los procesos de ejecución de las reformas abren posibilidades y constituyen un momento para la redefinición de las reformas que no han sido consultadas en forma previa. Desde esta perspectiva, ofrecen oportunidades para convertir las reformas en procesos participativos que descansan en el consenso social.

En efecto, todas las reformas tienen restricciones de tipo estructural, pero, a la vez, hay procesos

y espacios en los cuales los actores pueden intervenir para lograr acuerdos, compromisos, y alianzas. Es importante identificar el margen de maniobra de los reformadores y los aprendizajes para contribuir a su desarrollo y ampliación (Grindle, M.S. *et al* 1991).

En el manejo de los conflictos se prueban los estilos de liderazgos. Los equipos que promueven las reformas en distintos niveles y espacios deben tener competencias para ejercer la mediación y construir consensos en torno a los objetivos y acciones que se promueven.

Por lo planteado, es importante subrayar la necesidad de aumentar la capacidad de investigación y de aprendizaje de los países. Las limitaciones en los diagnósticos, fuentes de información y datos disponibles impiden elaborar propuestas fundamentadas y de calidad. No hay masa crítica en los países debido a la falta de apoyo a la investigación o por la transferencia de investigadores desde universidades y centros académicos a funciones políticas en los ministerios.

Es necesario crear una “cultura evaluativa” y de investigación para el aprendizaje en las instituciones y en la sociedad. Para lograr impactos, las reformas deben contar con buenos diseños y sistemas de seguimiento, indicadores e instrumentos validados para verificar sus resultados. La colaboración horizontal entre municipios y centros puede permitir la construcción de una perspectiva o referencial compartido para interpretar los resultados de las reformas. Es necesario, a su vez, contar con instrumentos y sistemas de procesamiento de información de fácil aplicación para todos los equipos y personal no especializado de los ministerios y ejecutores de las reformas.

### Notas

<sup>1</sup> El concepto de referencial (*référéntiel*) lo hemos tomado de B. Jobert, quien lo define como el marco interpretativo o cognitivo de los actores y a partir del cual es posible pensar las políticas públicas como una producción intelectual de imágenes comunes de la sociedad. Ver. Jobert, B. *et al*, (1987)

<sup>2</sup> Los estudios de casos de reformas educativas y de salud se han compilado en Martinic, S. *et al* (1999).

<sup>3</sup> Este es el caso del estado de Minas Gerais, que fomentó la autonomía de las escuelas y la selección competitiva de los directores (Paes de Barros, R. *et al*, 1998).

### Bibliografía

- BERMEO, A.(1992) “Democracy and lessons of dictatorship”, en *Comparative Politics*, 2(3), abril.
- BARROS SILVA, P. (1999) “Reforma da Seguridade Social no Brazil”. NEPP/UNICAMP. Dezembro, 1998. Resultados de Investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina. Washington, BID-CIID, 11 y 12 de mayo.
- CABALLERO, P. (1999) “La Autonomía Escolar y el Proyecto Educativo Institucional en Colombia”. En: Martinic, S., *et al.*, pp. 39-66.
- CACCIA BAVA, S. (1999) “Programas de Renda Mínima No Brasil: Impactos e Potencialidades”. POLIS, Sao Paulo, Brasil. Resultados de Investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina. Washington, BID-CIID, 11 y 12 de mayo.
- CLAD (1998) Una nueva gestión pública para América Latina, documento preparado por el Consejo Científico y aprobado por el Consejo Directivo.
- CORTEZ, R. (1999) “Participación civil, equidad y calidad de los servicios de salud en el Perú”. En: Martinic, S., *et al.*, pp. 271-292.
- D’AVILA, A. y R. DAL POZ (1999) “Estudo sobre o Processo de Reforma em Saúde no Brasil”. En: Martinic, S., *et al.*, pp. 187-218.
- DRAIBE, S. (1999) “A reforma da educação no Brasil. A experiência da descentralização de recursos no ensino fundamental. Estudos de Caso”. En: Martinic, S., *et al.*, pp. 11-38.
- ECHART, M. (1999) “Procesos de reforma en educación, implementación y grupos de interés”. En: Martinic, S., *et al.*, pp. 67-88.

- ESCALA, M. (1996) "Una perspectiva estratégica del desarrollo de la educación dominicana", en: Grupo de Acción por la Democracia: Agenda Nacional de Desarrollo. Planes de acción para las diez principales prioridades (Vol II). Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra-Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales.
- GAJARDO, M. (1999) Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. Santiago. PREAL, Documento de trabajo Numero 15.
- GARCIA HUIDOBRO, J.E. (Ed.) (1999) La reforma educacional chilena. Madrid, Editorial PROA.
- GRINDLE, M.S. y J.W. THOMAS (1991) Public choices an policy changes. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- KLIKSBERG, B. (1999) "Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado", en: Revista del CLAD, Reforma y Democracia, 14.
- LARDE DE PALOMO A.; A. ARGUELLO DE MORERA; E. JACIR DE LOVO y R. CÓRDOVA (1999) "Administración Educativa Descentralizada: El Caso de El Salvador". En: Martinic, S., *et al*, pp. 115-158.
- LO VUOLO R.; A. BARBEITO; L. PAUTASSI (1999) "Pobreza y Políticas de Sostenimiento del Ingreso. Asistencialismo Focalizado v/s Ingresos Básicos Universales". CIEPP, Septiembre, 1998, Buenos Aires Argentina. Resultados de Investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina. Washington, BID-CIID, 11 y 12 de mayo.
- MARTINIC, S.; C.AEDO y J. CORVALAN (eds) (1999) Reformas en Educación y Salud en América Latina y el Caribe. Santiago, CIDE.
- MONTOYA, S. (1999) "La Reforma de Obras Sociales en Argentina". En: Martinic, S., *et al*, pp. 247-270.
- NOYA, N. (1999) "La Reforma de la Seguridad Social en Uruguay". Ponencia presentada en el Seminario Reformas de la Política Social en América Latina. Washington, BID-CIID, 11 y 12 de mayo.
- OYARZO, C.; E. BETETA; M. CABEZAS y R. SANHUEZA (1999) "Evaluación del Proceso de Reforma del Sector Público de Salud Chileno: Una Experiencia de 20 años". En: Martinic, S., *et al*, pp. 219-246.
- OSZLAK, O. (1997) Estado y Sociedad. Las nuevas reglas de juego (vol 1). Buenos Aires, Colección CEA-CBC, UBA.
- \_\_\_\_\_ (1999) Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). Ponencia presentada al IV Congreso Internacional del CLAD. Mexico, 19-22 de octubre.
- PAES DE BARROS, R. y R. MENDOCA (1998) "El impacto de tres inmolaciones institucionales en la educación brasileña". En: Savedoff, W. (com). pp. 85-145.
- PORTOCARRERO F., *et al*. (1999) "Economía y Política de los Programas Gubernamentales de Apoyo Alimentario en el Perú", Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, Junio de 1998. Perú. Resultados de Investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina. Washington, BID-CIID, 11 y 12 de mayo.
- RATINOFF, L. (1995) "Global insecurity and education. The culture of globalization". En: Prospects, Vol XXV, N° 2.
- RICHMOND, M. (1992) "Democratic transition and educational change in Chile: the programme MECE". Ponencia presentada al seminario sobre Educación en Latinoamérica, Humberside Polytechnic, Hull, Grand Bretagne.
- SAVEDOFF, W. (comp) (1998) La organización marca la diferencia. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- STERMAN, L. *et al*. (1998) "A descentralização do sistema de saúde no Brasil". São Paulo, diciembre.
- TEDESCO, J.C. (1998) "Desafíos de las Reformas Educativas en América Latina". En: Revista Paraguaya de Sociología, año 35, núm. 2.

- VEGAS, M.; P. ANDRADE y P. MAGUIÑA (1999)“La hora de la sociedad civil. La experiencia peruana de participación en políticas educativas”. En: Martinic, S., *et al.*, pp. 247-270.
- World Bank (1994) El Salvador: Community Education Strategy: Decentralized School Management. Washington, Report N° 13502-ES.
- YEPES F.; L. SANCHEZ (1999) “La Descentralización de la Salud en Colombia. ASSALUD. Resultados de Investigación presentados al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina. Washington, BID-CIID, 11 y 12 de mayo.

## La democratización del Estado y la gestión pública \*

Richard L. Harris

### Introducción: la democracia es un sueño aplazado y una creciente necesidad social

La democratización de la sociedad contemporánea, incluyendo el Estado y la gestión pública, es un sueño aplazado <sup>1</sup>. Es un sueño cuya realización está aplazada porque mucha gente ha hablado, escrito y soñado sobre este tema durante todo el siglo XIX y el siglo XX, y todavía esperamos la llegada de una sociedad verdaderamente democrática. Lo que es cierto, sin embargo, es que la democratización de la sociedad es cada vez más una necesidad social - requerida por y para el desarrollo social, económico, científico, político y moral de la humanidad.

Hoy la democratización es una necesidad social en la mayoría de las sociedades actuales porque es el único sistema social que puede acomodar las demandas cada vez más complejas y el ritmo de cambio acelerado de las sociedades contemporáneas. No es casualidad que la democratización haya aumentado significativamente en casi todas las partes del mundo durante la última mitad del siglo XX - tanto en los países del Sur como en los del Norte. Hace solamente 25 años, menos de un tercio de los países del mundo tenían un sistema político formalmente democrático; sin embargo, ahora más del 60 por ciento de los países tiene un sistema político que sigue esta fórmula <sup>2</sup>. Lo que mucha gente no entiende todavía es que la democracia es el mejor sistema para la organización de las relaciones humanas, más allá del ámbito del Estado. La popularidad de la idea democrática en alguna forma se extiende hoy alrededor del mundo por una razón muy sencilla: la democracia es el modo más eficiente de organizar las relaciones humanas bajo condiciones de cambio continuo y de creciente complejidad en las sociedades contemporáneas.

La actual democratización del mundo no es producto del “triumfo” del capitalismo, el fin de la guerra fría, el neoliberalismo, el posmodernismo, la revolución informática o la influencia global de las ideas democráticas de los países anglosajones. Algunos de estos factores tienen algo que ver, pero no son las causas de este fenómeno. La causa principal es la eficacia de este sistema para organizar las relaciones humanas frente a las condiciones y problemas contemporáneos de la humanidad. Desde este punto de vista, la democracia tiene las siguientes ventajas <sup>3</sup>:

1. es más flexible y adaptable frente a los cambios;
2. permite el libre flujo y el intercambio de la información a través de la sociedad;
3. promueve la introducción de la innovación con más rapidez que en los sistemas no-democráticos;
4. es más compatible con el desarrollo de la ciencia y la tecnología porque facilita un medio ambiente que apoya la investigación de lo no conocido y la experimentación;
5. crea una actitud de escepticismo y criticismo frente a los dogmas;
6. es más inclusiva que los sistemas no-democráticos y por eso incorpora mayor diversidad de ideas, puntos de vista, capacidades y destrezas;
7. tiene la capacidad de auto-corregir sus defectos.

Por supuesto, mucha gente piensa que la democracia es ineficiente, lenta y desordenada. Con mucha frecuencia la gente dice que las instituciones democráticas actuales no sirven para nada, incitan a la corrupción, al caos o algo peor. Aun en los países más democráticos, mucha gente se queja *ad nauseam* sobre las fallas y la ineficacia de sus instituciones democráticas. Hasta cierto punto, esa gente tiene razón, porque la mayoría de las instituciones democráticas que existen actualmente tienen muchas contradicciones y elementos autoritarios. En aquellas instituciones coexisten elementos democráticos y

---

(\*) Este ensayo es una revisión de una ponencia presentada en el III Congreso Chileno de Administración Pública, Santiago de Chile, 3 al 6 de noviembre de 1999. El autor agradece al Profesor Jorge Nef de la Universidad de Chile por su apoyo y asistencia en la preparación de la ponencia.

elementos autoritarios. De hecho, la gran mayoría de las instituciones democráticas que existen en la actualidad son instituciones “pseudo” o “proto” democráticas.

Sin embargo, las condiciones y necesidades contemporáneas impulsan la democratización de esas instituciones y el desarrollo de nuevas formas de democracia. Como se indicase más arriba, la democracia es el único sistema social capaz de adaptarse a los cambios continuos y solucionar los problemas cada vez más complejos de la humanidad contemporánea <sup>4</sup>. Para la época que entramos, parece que no hay otra alternativa a la democracia para satisfacer las crecientes necesidades sociales y solucionar los complejos problemas contemporáneos, aunque todavía los sistemas autoritarios o autocráticos parecen atractivos para mucha gente en el mundo.

Para sobrevivir en el siglo XXI, las sociedades, gobiernos, organizaciones y comunidades alrededor del mundo tendrán que sustentarse cada vez más en la democracia como forma de relación social. Tendrán que superar los obstáculos que frenan el desarrollo de las instituciones democráticas, y tendrán que extender la democracia a todos los sectores donde ahora el autoritarismo y la autocracia dominan las relaciones humanas. De esta manera, la creciente necesidad social por la democratización de las relaciones humanas va a satisfacerse y el sueño aplazado sobre la democratización profunda de la vida humana va a realizarse. Parece que la época de la democracia ha llegado y debemos abrazarla con fervor. La famosa “dama de hierro” Margaret Thatcher se equivocaba cuando decía que no hay otra alternativa para el mundo, salvo el neoliberalismo y la globalización capitalista. Lo que es inevitable no es el neoliberalismo y la globalización capitalista, sino la democratización de las sociedades contemporáneas.

### **Los valores de la democracia y los obstáculos a su realización**

Por democracia entiendo un sistema de valores y normas para gobernar la conducta de las personas en casi todas las relaciones humanas - en el Estado, las empresas privadas, la administración pública, las comunidades, las asociaciones cívicas y en los grupos sociales. Este sistema de valores y normas incluye:

1. la plena y libre comunicación entre las personas sin tener en cuenta las diferencias de rango y poder;
2. el uso del consenso en vez de la coerción y la transacción para resolver los conflictos;
3. la competencia y el conocimiento como fuentes de influencia en vez del personalismo y las prerrogativas del poder;
4. la confianza en la autogestión como la mejor manera de manejar las cosas - especialmente al nivel individual, grupal y comunal;
5. la inclusión y participación de todos los afectados en la toma de decisiones;
6. el respeto por las diferencias étnicas, raciales, de clase, religiosas, nacionales, sexuales, etcétera, en vez de discriminar contra las personas o grupos por esas diferencias;
7. el reemplazo de las relaciones asimétricas de dominación y dependencia implicadas en el binomio sujeto-objeto, por las relaciones simétricas e igualitarias implicadas en el binomio sujeto-sujeto <sup>5</sup>.

Si hay una sola palabra que encuadra la esencia de la democracia es la de “autogestión” - la democracia significa particularmente la autogestión del individuo, el grupo y la comunidad <sup>6</sup>.

Por democratización del Estado entiendo la profundización de las instituciones, valores, procesos y prácticas democráticas en el sistema político de una sociedad <sup>7</sup>. Implica la difusión, la expansión y la consolidación de las estructuras, valores, procesos y prácticas democráticas que son esenciales para el funcionamiento efectivo de la democracia política, tales como: elecciones libres y transparentes, la participación popular en los procesos políticos y la gestión pública, el respeto por los derechos civiles de los ciudadanos de parte de los funcionarios estatales, la responsabilidad de los gobernantes ante los ciudadanos, etc. Incluye la adopción de medidas para eliminar la dominación del Estado por una

oligarquía o élite, y para el empoderamiento de los movimientos, asociaciones y grupos sociales de la sociedad civil que les permita presionar a las instituciones estatales para orientarlas al servicio de los intereses de la gran mayoría de la población y no de los intereses particulares.

Si alguien quiere renunciar a la democracia, ciertamente es por su subversividad y por el hecho de que la democracia tiende a romper todas las relaciones de dominación y dependencia. Como dice Norberto Bobbio, el filósofo italiano: “La democracia es subversiva. Y es subversiva en el sentido más radical de la palabra, porque donde llega subvierte la concepción tradicional del poder, según la cual el poder - sea el poder político o el económico, el poder paterno o el sacerdotal - viene de arriba hacia abajo”<sup>8</sup>. En una democracia genuina, el poder viene de abajo hacia arriba, y no hay relaciones de dominación y dependencia entre las personas.

Hay seis grandes obstáculos que bloquean el desarrollo de las instituciones democráticas actuales y la democratización profunda de las sociedades contemporáneas<sup>9</sup>:

1. la creciente brecha entre los ricos y los pobres;
2. la persistencia del militarismo;
3. la tenacidad de los detentores autoritarios del poder;
4. la apatía pública;
5. la falta de confianza en la autogestión;
6. la carencia de una presencia suficiente por parte de los sectores populares en el Estado y la administración pública.

No puedo analizar en el limitado espacio de este ensayo los detalles y las causas de estos grandes obstáculos a la democratización de las sociedades contemporáneas. Sólo quiero hacer notar que estos obstáculos existen y que traban la democratización en todos los países del globo.

Es necesario destacar también que las fuerzas autoritarias tratan de obstaculizar el crecimiento de la democracia a través de una gama de políticas antidemocráticas, entre las que se pueden mencionar las siguientes<sup>10</sup>:

1. el aumento de los poderes de los órganos ejecutivos sobre los de los órganos legislativos;
2. la reducción del acceso público a la información sobre las acciones de los ejecutivos;
3. el aumento o el mantenimiento de los gastos excesivos para las fuerzas armadas;
4. el mantenimiento de las políticas exteriores beligerantes;
5. el aumento en la brecha entre los ricos y los pobres;
6. la reducción de los gastos para la educación pública, la salud pública, y los otros programas públicos orientados al mejoramiento del conocimiento y bienestar de los sectores populares;
7. el aumento de la llamada “libertad económica de los ricos” a costa de los derechos humanos y la justicia social de las grandes mayorías;
8. la reducción de la participación popular en los procesos políticos.

Estas son políticas actuales que muchos gobiernos promueven alrededor del mundo. Las fuerzas autoritarias no mueren fácilmente y siempre buscarán reducir el ámbito de la satisfacción de las necesidades sociales en las sociedades contemporáneas, las cuales requieren la democratización.

### **Las revoluciones democráticas**

La democracia fue, en algún momento de la historia de Europa, un instrumento de la aristocracia contra el absolutismo monárquico<sup>11</sup>. Se volvió después en instrumento de la burguesía contra la aristocracia. Y desde hace algún tiempo, se volvió en instrumento de las masas populares contra la burguesía y los dictadores burocráticos, religiosos y militares. Sin embargo, los que piensan que la democracia es algo puramente instrumental o una artimaña de las clases dominantes, muestran su ignorancia sobre la historia política moderna. Es desconocer la historia de las grandes luchas contra las clases dominantes. La democracia es un valor universal por la muy sencilla razón de que sus conquistas, después de haber llegado a las masas populares, pasan a ser respetadas para casi todos los

seres humanos. Adonde todavía no ha llegado, es preciso que llegue. Y si bien son aún insuficientes sus conquistas, ellas son las bases para avances que deben lograrse.

En nuestra época, lo que distingue esencialmente las revoluciones democráticas no es necesariamente la violencia o la lucha armada, sino la amplificación y el predominio de los mecanismos de la democracia en varios aspectos de la vida social, y la creciente participación popular en los procesos políticos. En una revolución democrática, los mecanismos de la democracia participativa y la democracia representativa predominan sobre los mecanismos autoritarios y burocráticos. En una revolución democrática, las fuerzas armadas se convierten en “el pueblo en armas”, y en consecuencia, se hacen obedientes a las instituciones democráticas que representan al pueblo. Se elevan mucho los niveles de participación popular a través de mecanismos de autogestión y de democracia directa. Los hombres y mujeres - o por lo menos un gran número de ellos - se convierten en hombres y mujeres públicos. La democratización amplificada de la sociedad requiere la participación continua de casi todos los adultos en la vida pública, como ciudadanos activos y como coasociados activos en los mecanismos de autogestión en los lugares de trabajo, asociaciones cívicas y grupos sociales.

En cierto sentido, “la democracia secundaria” es más importante que “la democracia primaria” para el éxito y el sustento de cualquier sistema democrático<sup>12</sup>. La democracia secundaria se refiere al “*software*” o la cultura de la democracia<sup>13</sup>, e incluye las consideraciones subjetivas, los valores, los modales, las costumbres, las sutilezas y las reglas del juego que determinan cómo la gente se comporta cotidianamente. En contraste, la democracia primaria tiene que ver con el aparato institucional: los organismos legislativos, procesos electorales, partidos políticos, el sistema judicial, las leyes, etc. La democracia primaria sin la democracia secundaria es como jugar los deportes sin practicar la deportividad<sup>14</sup>.

### **La democracia secundaria**

La democratización del Estado y de la gestión pública dependen de la implantación y consolidación de la democracia secundaria. Esta se construye sobre el respeto mutuo entre los grupos competitivos, entre los líderes y sus seguidores y entre los gobernantes y los ciudadanos. Requiere el consenso sobre los fines principales y las reglas del juego. Es el ‘*software*’ o cultura de la democracia. Sin la democracia secundaria, la democracia primaria no puede funcionar y no tiene mucho sentido. Uno de los errores más fuertes de la concepción conservadora de la democracia es que no pone énfasis en la democracia secundaria, y por lo tanto, condena la democracia a una vida meramente formal y superficial.

Si la opresión, la explotación y la discriminación no son reducidas significativamente en las relaciones humanas y en la sociedad entera, la democracia queda “pro forma” y precaria. Para profundizar la democratización y consolidar la democracia política es necesario que los líderes adopten un estilo democrático y respetuoso en las relaciones con sus subordinados; y de la misma manera, los funcionarios públicos tienen que adoptar un estilo democrático y respetuoso en sus relaciones con todas las clases de ciudadanos. Los beneficios de la democracia no se logran cuando hay falta de consenso, intimidación, corrupción y manipulación en las relaciones humanas, o sea cuando el estilo de liderazgo y las relaciones humanas son autoritarios.

La democracia secundaria se ejercita principalmente en los grupos y en las relaciones interpersonales. A este nivel (grupales e interpersonales) de la realidad social, se puede distinguir muy bien el contraste entre las relaciones humanas autoritarias y las relaciones humanas democráticas. En el grupo autoritario hay escasa libertad personal, muy poca comunicación abierta y poca honestidad. La dirección del grupo es vertical, rígida y dura. Cuanto mayor es la divergencia entre los intereses del grupo y del individuo, más fuerte y opresora debe ser la dirección para mantener así el funcionamiento unitario del grupo. Por el contrario, en el grupo democrático predomina la libertad personal, la

comunicación abierta y la honestidad. Hay discrepancias y discusión entre los miembros del grupo, pero sin perturbar la integridad del grupo. Las personas, como tales, pueden expresarse libremente. Existe una dirección no estricta ni de alto control. Hay la potencia para la autogestión del grupo y la de cada miembro.

En los grupos democráticos maduros es donde la democracia secundaria predomina, y se puede identificar este tipo de grupos por la presencia de las siguientes características <sup>15</sup>:

1. La atmósfera es informal, cómoda, relajada.
2. Hay discusión abierta y en ella hay participación de todos.
3. Las tareas u objetivos del grupo son bien conocidas y comprendidas por todos.
4. Todos escuchan y se escuchan las ideas de todos.
5. Hay desacuerdo y ello no se considera negativo.
6. La gran mayoría de las decisiones se toma por consenso, y logrado esto, todos se ponen de acuerdo para avanzar en conjunto.
7. La crítica es frecuente, franca y relativamente cómoda. Tiene un sabor constructivo.
8. Todos opinan libremente sobre sus rendimientos e ideas, y sobre la conducta del grupo.
9. Los valores del grupo son una integración de los valores y de las necesidades pertinentes de sus miembros.
10. Todas las actividades para solucionar problemas o tomar decisiones tienen lugar en una atmósfera de apoyo.
11. Todos se ayudan, colaborando así para que el grupo logre sus objetivos y los miembros logren sus metas.
12. Existe una fuerte motivación por parte de cada uno para comunicar al resto todo lo que sea necesario.

Por supuesto, no es fácil alcanzar este nivel de democracia madura en un grupo. Requiere mucha capacitación apropiada y una práctica prolongada. Los equipos de trabajo autogestionados en las empresas modernas, ONGs y organismos públicos de los países más democráticos son los mejores ejemplos de los grupos democráticos maduros <sup>16</sup>.

He trabajado como asesor en muchos equipos de trabajo autogestionados durante los últimos diez años, y he visto que estos grupos o equipos se desempeñan casi siempre con mayor productividad y responsabilidad que los grupos de trabajo dirigidos por un jefe <sup>17</sup>. En los equipos de trabajo autogestionados se encuentra la práctica diaria de la democracia secundaria. Sus miembros se dirigen a sí mismos, comparten entre ellos el liderazgo y asumen casi todas las funciones de gestión. Se comunican entre sí de manera abierta, franca y respetuosa, aumentando así su nivel de conocimiento y su capacidad para cooperar y adoptar decisiones efectivas. Estos grupos aprenden cómo utilizar constantemente la retroalimentación y la crítica constructiva (formulada tan pronto como sea posible y sin cólera), y cómo tratar a otra gente con respeto y honestidad.

Los beneficios que los equipos autogestionados pueden aportar a las organizaciones estatales son los siguientes:

1. crean funcionarios que conocen bien los fines y metas organizacionales y que asumen la responsabilidad para su implementación efectiva, porque a través de la autogestión ellos participan activamente en la definición de cómo implementarlos en su trabajo;
2. aumentan la productividad del personal involucrado en los equipos y mejoran la calidad del producto o servicio brindado por ellos;
3. aumentan la satisfacción, el compromiso y la confianza de los funcionarios que son miembros de estos equipos;
4. permiten a los dirigentes anteriores de los equipos, dedicarse a tareas importantes de planificación, capacitación, innovación y colaboración;

5. crean focos de democracia secundaria que contribuyen al desarrollo de la democracia secundaria dentro del Estado y a relaciones más democráticas entre los funcionarios del Estado y el público.

El desarrollo de los equipos autogestionados, como focos de la democracia secundaria dentro de las organizaciones estatales, conduce a la creación de una cultura organizacional democrática caracterizada por la comunicación abierta en vez de la comunicación restringida; la cooperación y el consenso en vez de la competencia y el conflicto; la confianza y respeto mutuo en vez de la desconfianza y el miedo en las relaciones interpersonales; la colaboración entre las distintas unidades de la organización en vez de la fragmentación y aislamiento de estas unidades; y la búsqueda de la mejor manera de servir al público en vez de satisfacer los intereses particulares de los funcionarios.

La capacitación de los miembros de los equipos autogestionados y sus dirigentes anteriores es un elemento esencial muy importante para el desarrollo exitoso de estos equipos y la implantación de las normas y prácticas de la democracia secundaria. Los dos grupos tienen que aprender cómo apoderar a otros. En particular, los dirigentes tienen que aprender cómo apoderar los miembros de los equipos de trabajo y funcionar como asesores, facilitadores y entrenadores; y los miembros de los equipos tienen que aprender cómo compartir el liderazgo y tomar decisiones colectivas por consenso. Por lo tanto, la capacitación de los miembros de los equipos autogestionados y los dirigentes anteriores representa el instrumento clave para promover la democracia secundaria en la vida cotidiana organizacional. Consta del adiestramiento en el *'teamwork'* (cómo formar y trabajar en equipos), el liderazgo compartido, la toma de decisiones por consenso, la facilitación de discusiones abiertas, la colaboración entre grupos y la retroalimentación/crítica constructiva.

Es necesario también impartir a través de la capacitación de los funcionarios estatales el afán de servir al público de la mejor manera posible. Esto requiere la redefinición total de las relaciones típicas de los funcionarios estatales con el público, la cual se logra por medio de la aplicación de la ética de servicio en el tratamiento del público y por el credo de *'stewardship'* (mayordomía) en la administración de los bienes estatales. Para conseguir este nivel de concientización democrática en la gestión pública, la capacitación de los funcionarios tiene que poner énfasis en lo siguiente:

1. cómo servir los intereses de la gran mayoría de los ciudadanos en vez de los intereses particulares de los funcionarios y los 'clientes especiales' - o sea cómo aplicar el espíritu de servicio público en lugar del clientelismo y compadrazgo;
2. cómo ver las políticas, las prácticas y los problemas desde la perspectiva de los ciudadanos y no desde la perspectiva de la burocracia estatal;
3. las más altas normas profesionales de conducta;
4. la necesidad de respetar siempre los derechos civiles de todos los ciudadanos;
5. cómo apoderar e incorporar la participación popular en la gestión pública;
6. cómo alcanzar un alto nivel de responsabilidad individual y colectiva por medio de la autogestión en vez del control jerárquico y la dirección autoritaria;
7. cómo integrar las necesidades de los individuos y los grupos con los fines y metas organizacionales;
8. cómo aplicar las normas y las técnicas de la autogestión en los grupos de trabajo y otros grupos sociales.

No se debe subestimar la importancia de capacitar los funcionarios estatales en las normas y prácticas de la democracia secundaria, porque sin este tipo de capacitación es casi imposible democratizar la gestión pública y profundizar la democratización de los estados contemporáneos.

### **¿Cómo se realizará la hegemonía de la democracia?**

¿Cómo se realizará la lucha por la hegemonía de la democracia bajo la hegemonía neoliberal y conservadora que en las últimas décadas ha tratado de transformar la democracia representativa en una

caricatura de sí misma? Parece indudable que el horizonte de los dueños del poder, tanto de los actuales como de los aspirantes, en general no va más allá de un concepto restringido de la democracia. Creo que una respuesta es hacer lo que cada quien puede en cuanto a promover en su alrededor la democratización de las relaciones humanas. O sea, cada quien debe promover la democracia secundaria.

En el caso de los administradores públicos, la mejor forma de promover la democracia es a través de la democratización de sus relaciones humanas en sus centros laborales y en sus contactos con el público. Cada funcionario puede promover la autogestión y la participación democrática en la toma de decisiones en su lugar de trabajo, aun si su esfuerzo toca solamente un pequeño grupo de gente. También, cada funcionario que tiene relaciones con el público puede tratarlo de forma respetuosa, apoderar de una manera u otra a los ciudadanos, grupos y asociaciones que representan los intereses de sectores de la ciudadanía que no tienen representación adecuada en las decisiones estatales, y en general, llevar a cabo sus funciones de modo que sirva los intereses públicos y no los intereses particulares. Y en su vida extra laboral, los funcionarios pueden promover la democracia secundaria en las asociaciones cívicas, la vida social y las entidades comunales en las cuales ellos participan.

Sin embargo, no se puede profundizar la democratización de las sociedades actuales sin hacer alteraciones drásticas en sus prácticas económicas para atender las necesidades populares. Es evidente que la democracia deberá suprimir las extremas desigualdades sociales que impiden a la mayoría del pueblo tener acceso a la ciudadanía y la toma de decisiones. En este sentido, la reorientación de la política económica y el control sobre el funcionamiento del gran capital son tareas democráticas ineludibles.

La pobreza es un desafío para las democracias del mundo. Está creciendo en muchos de los países del Sur y también en algunos de los del Norte. En América Latina, más o menos un cuarto de la población vive ahora con menos de US\$ 1 de ingreso por día<sup>18</sup>. Es un problema que incide en la esencia misma de la gobernabilidad y la democratización. Cuando la atención estatal a las exigencias de los sectores pobres tiende solamente a frenar el deterioro de las condiciones de vida de estos sectores, la resultante es una ‘bomba de tiempo social’ que va a estallar al mediano o al largo plazo<sup>19</sup>. Para el conjunto de la sociedad, la pobreza constituye una carga económica, política e institucional que a la larga se hace insoportable. El objetivo de un Estado democrático debe ser que sus políticas sociales se expresen en programas que respeten a los ciudadanos y que eliminen las condiciones adversas que los rodean. La apropiación privada del Estado y el clientelismo dentro de la administración pública inhiben el logro de este objetivo. Para lograrlo se requieren funcionarios públicos que estén identificados con los intereses del público y no con los intereses particulares.

En casi todas las democracias contemporáneas, el público tiene una presencia insuficiente en la administración pública. Por eso la gente se siente demasiado excluida por los cabilderos y expertos. Con mucha frecuencia, la administración pública es considerada por sus servidores como una sociedad cerrada. Los administradores y los cabilderos piensan que si se diera a conocer su accionar a todos, el desempeño mermaría, por cuanto el Estado administrativo moderno no es lugar para *amateurs*. Los individuos que están fuera de la administración, por su parte, alegan que necesitan enterarse más sobre lo que sucede en ella<sup>20</sup>. Y en la democracia, el público tiene derecho a saber lo que quiera de su propia administración.

Es evidente, entonces, que la administración pública en una democracia debe esforzarse por satisfacer a todas las partes y debe tratar de abrirse más a la participación directa del público. Como ha dicho Nuria Cunill Grau en su reciente obra sobre nuevas formas de gestión pública y representación social, esto requiere “la publicación” de la administración pública y del aparato estatal, especialmente los procesos de adopción e implementación de las decisiones estatales<sup>21</sup>. En vez del reforzamiento de la ‘privatización’ de aquellos procesos, la democratización del Estado y la gestión pública debe

“aumentar la participación popular en la gestión pública y garantizar, cada vez más con eficacia, que ésta sirva los intereses de la colectividad y no los de tipo particular”<sup>22</sup>.

Por esto, la descentralización del Estado tiene un significado específico en las democracias, bien distinto al de las sociedades con regímenes pseudo-democráticos y autoritarios. Para lograr una verdadera democracia, la descentralización del aparato estatal es necesaria para entregar a la población más posibilidades concretas y directas que les permita participar en los procesos políticos y los programas estatales.

La participación no es nada más el producto de una intención de participar, sino la existencia de canales que la hagan posible, lo cual requiere instituciones más próximas, al alcance de la mano por parte de los ciudadanos. Por otra parte, la descentralización es una fuente específica para que al tiempo que se promueve la participación democrática, se promueva la eficiencia de la acción pública. Nótese que no es cualquier concepto de eficiencia el que está en juego. Se trata de la eficiencia de carácter democrático<sup>23</sup>.

La descentralización democrática genera una superficie de contacto mayor del público con los funcionarios públicos. La participación política de los ciudadanos es un producto resultante de la intención de participar y de la existencia de canales que la hagan posible. La descentralización democrática genera un tipo de circulación entre los ciudadanos y el Estado que socava el centralismo y las concepciones tecnocráticas y burocráticas de la descentralización. Para ello se necesita capacitar y financiar un cuerpo de funcionarios profesionales en los niveles locales y subnacionales para terminar con la corrupción y el clientelismo que existan en estos niveles. Sin este cuadro de funcionarios públicos, “las ventajas de la descentralización se aminoran en las redes del clientelismo y los intereses de carácter parcial”<sup>24</sup>.

También hay que entender que la descentralización despierta fuerzas muy poderosas que dejadas al libre juego del ‘mercado’ podrían debilitar la democracia<sup>25</sup>. Para evitar ese resultado, es necesario ‘publicitar’ el Estado y la gestión pública, ajustar la representación política a la representación social en todos los niveles del aparato estatal y eliminar el carácter ‘burocrático-clientelar’ de la gestión pública<sup>26</sup>. La descentralización debe ser capaz de generar una creciente participación política de los ciudadanos en los gobiernos locales y subnacionales, conducir a la elevación de la calidad de vida de los sectores de la población menos favorecidos, y promover una gestión más eficiente y democrática del sector público.

### **Consideración final**

La democracia verdadera no se reduce a la ‘representación virtual’ de los intereses sectoriales en un Estado privatizado y controlado por una élite oligárquica y sus cuadros tecno-burocráticos. No es un mero acto de selección de los miembros de esta élite gobernante por las masas subordinadas. La democracia depende de instituciones democráticas, procesos políticos democráticos, participación popular en estas instituciones y procesos, y especialmente depende de los valores y normas democráticos que determinan las reglas del juego político y el carácter de las relaciones humanas. Estos valores y normas se pueden llamar el ‘*software*’ o la cultura de la democracia. La democratización profunda del Estado y la gestión pública requiere la incorporación de la cultura democrática en la práctica de las relaciones humanas dentro del Estado y entre los agentes del Estado y el público.

Lo que se denomina la democracia secundaria es un elemento esencial para el funcionamiento exitoso de la democracia política y la democratización profunda de la sociedad. La democracia política solamente puede adquirir una vida popular si los funcionarios estatales practican la democracia secundaria diariamente. La práctica de la democracia secundaria por los funcionarios infunde los valores y normas democráticas en las actividades diarias del Estado y en sus enlaces con el resto de la sociedad.

Los funcionarios públicos pueden fomentar la democratización del Estado, de la gestión pública y de la sociedad entera si ellos incorporan la práctica de la democracia secundaria en sus relaciones cotidianas. Por supuesto, hay que tomar en cuenta los obstáculos que inhiben la democratización del Estado y la gestión pública en las sociedades contemporáneas. Sin embargo, aunque no se pueden superar o eliminar ahora todos estos obstáculos, se puede promover la democratización donde hay las posibilidades o las oportunidades de hacerlo. Durante las décadas que vienen, la creciente necesidad social por la democracia en las relaciones humanas va a generar muchas oportunidades y presiones a favor de la democratización del Estado y la sociedad civil. Para manejar el ritmo acelerado de los cambios contemporáneos y solucionar los problemas sociales cada vez más complejos, será necesario usar los mecanismos de la democracia, dado que es el único sistema suficientemente flexible y capaz de solucionar los problemas de alta complejidad y adaptar las relaciones humanas al ritmo de dichos cambios.

### Notas

<sup>1</sup> Ver Slater, Philip, A Dream Deferred: America's Discontent and Search for a New Democratic Ideal, Boston: Beacon Press, 1991.

<sup>2</sup> World Bank, World Development Report 1999/2000, Nueva York: Oxford University Press, 1999, p. 8.

<sup>3</sup> Slater, Philip y Warren Bennis, "Democracy is Inevitable", Harvard Business Review (March-April 1964), pp. 303-313.

<sup>4</sup> Nogueira, Marco Aurélio, "Democracia política, gobernabilidad y representación", Revista del CLAD Reforma y Democracia, Número 1 (enero 1994), p. 17.

<sup>5</sup> Fals Borda, Orlando y Carlos Rodrigues Brandão, Investigación participativa, Montevideo: Instituto del Hombre, 1987, pp. 18-19.

<sup>6</sup> Aquí uso el concepto de 'autogestión' (*'self-management'* en inglés) para significar cualquier proceso en el cual los 'dirigidos' no lo son por un/una 'dirigente' o jefe, sino que son dirigidos por sí mismos en una forma directa y democrática. No uso el concepto, en este caso, para significar un modo de organizar la democracia económica, como ha sido utilizado con frecuencia en el pasado; véase, por ejemplo: Iturraspe, Francisco (editor) Participación, cogestión y autogestión en América Latina, Caracas y San José: Editorial Nueva Sociedad, 1986.

<sup>7</sup> Luckham, Robin y Gordon White (editores), Democratization in the South: The Jagged Wave, Manchester y Nueva York: Manchester University Press, 1996, pp. 7-8.

<sup>8</sup> Citado en Weffort, Francisco, "Democracia y revolución," Cuadernos Políticos, enero-abril 1989, p. 9.

<sup>9</sup> Slater, op.cit., p. 174.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Weffort, op. cit., p. 11.

<sup>12</sup> Los conceptos de "democracia secundaria" y "democracia primaria" provienen de una ponencia de Werlin, Herbert H., "Bureaucracy and Democracy: Overcoming the Dichotomy," presentada a The National Conference of the American Society for Public Administration, que tuvo lugar en 1993, en San Francisco, California.

<sup>13</sup> Ver el ensayo de Nef, Jorge, "Demilitarization and Democratic Transition in Latin America," en Halebsky, Sandor y Richard Harris (editores), Capital, Power and Inequality in Latin America, Boulder, Colorado; Westview Press, 1995, pp. 84-89.

<sup>14</sup> Werlin, Herbert H., op. cit.

<sup>15</sup> Son las características de los grupos maduros, las cuales se encuentran en Vergara, Javier Las Personas: La clave para el éxito de su empresa, Buenos Aires, 1992, pp. 136-7.

<sup>16</sup> Ver Glaser, Rolin (editor), Classic Readings in Self-Managing Teamwork, King of Prussia, Pennsylvania: Organization Design and Development, 1992.

<sup>17</sup> Ver Orsburn, Jack D; Linda Moran; Edward Musselwhite, y John Zenger, Self-Directed Work Teams: The New American Challenge, Homewood, Illinois: Business One Irwin, 1990, pp. 5-6.

<sup>18</sup> World Bank, World Development Report 1999/2000, Nueva York: Oxford University Press, 1999, p. 25.

<sup>19</sup> Blanco, Carlos, “La Reforma del Estado y la política social,” Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 1 (enero 1994), p. 87

<sup>20</sup> Caiden, Gerald, “Revitalización de la administración pública,” Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 1 (enero 1994), p. 46.

<sup>21</sup> Cunill Grau, Nuria, Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social, Caracas: CLAD y Editorial Nueva Sociedad, 1997, p. 198.

<sup>22</sup> Borja, Jordi, “Para descentralizar al Estado,” Nexos No. 35, noviembre de 1980, p. 24.

<sup>23</sup> Blanco, Carlos, op. cit., p. 95

<sup>24</sup> Ibid., p. 97.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Cunill Grau, Nuria, op. cit., p. 297.