

## Nº 22, Febrero 2002

---

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

Joseph E. Stiglitz

Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de las recientes experiencias

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

José Antonio Ocampo

Retomar la agenda del desarrollo

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

Jordi Borja

Ciudadanía y globalización

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

Morley A. Winograd

La gobernanza en la Era de la Información. ¿Qué hacer y cómo hacerlo?

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

Ernesto Aldo Isuani y Daniel Ricardo Nieto Michel

La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano.

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

Carlos Vignolo Friz

Sociotecnología: construcción de capital social para el tercer milenio

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



## **Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente \***

**Joseph Stiglitz**

### **I.- Introducción: revisión del papel del gobierno**

Los años 1980 y 1990 fueron testigos de una marcada retracción del gobierno, tanto a nivel de las economías mixtas en el mundo desarrollado, con los movimientos de privatización y desregulación, como de las antiguas economías socialistas de Europa Oriental. Dos eventos se presentan como importantes hitos en este cambio de actitud. El primero tuvo lugar en Francia. Allí, el gobierno socialista de Mitterrand no sólo renunció a ejecutar el programa de nacionalizaciones, sino que reprivatizó varias industrias que había nacionalizado tan sólo unos años antes. El segundo fue el compromiso del gobierno soviético, el 23 de septiembre de 1990, para instaurar una economía de mercado. El socialismo como doctrina parece haber muerto.

Las antiguas economías socialistas se vieron forzadas a revisar el papel económico del Estado. En el interior de las democracias establecidas, este es un proceso en curso. Los movimientos de privatización y desregulación a los cuales hacíamos referencia anteriormente no son sino las más recientes manifestaciones de este proceso<sup>1</sup>. A medida que las consecuencias de los excesos de estos procesos se fueron haciendo más claras -las crisis financieras en todo el mundo resultantes de la desregulación del sector financiero, el desencanto con la privatización en América Latina y en los antiguos países comunistas, conducentes en unos casos a repetidas instancias de desnacionalización, y en otros, al desmantelamiento de los activos y no a la creación de riqueza, al exagerado enriquecimiento de unos pocos individuos en tanto que las masas se veían empujadas a la pobreza atroz-, se llevó a cabo otra revisión, un intento de establecer un curso más equilibrado, la tercera vía, que ocupa un lugar central en este documento.

El proceso político responde a los éxitos y a los fracasos (o tal vez, dicho con más precisión, a las decepciones) percibidos como resultantes de las soluciones, provenientes tanto del mercado como del gobierno, a los problemas básicos de la sociedad<sup>2</sup>. Los académicos, por su parte, procuran extraer de estas experiencias, lecciones y principios generales capaces de permitir no sólo una mejor estimación del papel del Estado, sino algo de similar importancia, como es el diseño de programas y procesos públicos de tales características que puedan mejorar la eficiencia del gobierno.

### **II. ¿Es el gobierno menos eficiente?**

Existe una opinión ampliamente difundida (al menos en los Estados Unidos) de que el gobierno y las agencias gubernamentales son ineficientes. Si bien varios estudios han aportado algún apoyo a esta opinión<sup>3</sup>, los hallazgos no son universales<sup>4</sup>. Un estudio que compara la Canadian National Railroad (una empresa pública) y la Canadian Pacific Railroad (una empresa privada) no encontró diferencias significativas<sup>5</sup>. Muchas empresas públicas en Francia (tales como la Electricité de France) tienen reputación de eficiencia y eficacia. British Petroleum, durante el período en el cual el gobierno británico tenía una mayoría accionaria, tuvo una envidiable reputación de eficiencia -mucho mejor, por

---

\* Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

Traducido del inglés por Carlos Sánchez. Título original: "Improving the efficiency and responsiveness of the public sector: lessons from recent experience".

Este documento representa la continuación de un programa de investigación que procura definir con mayor precisión el papel económico del Estado y mejorarlo. Ver, en particular, Stiglitz (1989). Para mayores detalles, Stiglitz (1991). Se reconoce y se agradece el apoyo financiero recibido de la *National Science Foundation*, *Hoover Institution*, *Ford Foundation* y *Rockefeller Foundation*. Varios estudios han intentado establecer comparaciones en relación con la eficiencia de los sectores público y privado involucrados en actividades comparables.

ejemplo, que una empresa exclusivamente privada como la Texaco. Las corporaciones públicas del acero de Corea y de Taiwán estuvieron entre las más eficientes empresas del acero en todo el mundo - mucho más eficientes que la empresa privada dominante en los Estados Unidos, la U.S. Steel<sup>6</sup>.

Si bien el Servicio Postal de los Estados Unidos no ha tenido éxito en su competencia con United Parcel en el suministro de paquetes, ni con Federal Express en el servicio de correo de entrega inmediata, tiene un envidiable historial de incrementos en su productividad durante la década pasada<sup>7</sup>.

### **¿Por qué cabría esperar que el gobierno fuese menos eficiente?**

En un momento dado, en el pasado, la creencia de que los gobiernos eran ineficientes se fortaleció con un argumento teórico: tenían que serlo debido a que carecían de una motivación hacia el lucro. Pero este basamento teórico para establecer una distinción entre empresas públicas y privadas ha sido cuestionado por la investigación llevada a cabo durante los últimos quince años, al enfatizar que los trabajadores y los gerentes de las empresas privadas tienen poca o ninguna participación en las ganancias de la empresa (¿por qué habrían de sentirse motivados por ganancias que ellos no perciben?)<sup>8</sup>.

Herbert Simon, quien recibió el Premio Nobel por sus importantes contribuciones para alcanzar una mejor comprensión de cómo se comportan las organizaciones, recientemente planteó el tema de la siguiente manera: “La mayoría de los productores son empleados, no propietarios de las empresas... Visto desde el punto de vista de la obtención de ganancias sustentado por la teoría económica clásica, estos empleados no tendrían razones para maximizar las ganancias de las empresas, excepto en la medida en que ellos puedan ser controlados por los propietarios... Así, no existen diferencias, a este respecto, entre las empresas comerciales, las organizaciones sin fines de lucro y las organizaciones burocráticas. Todas confrontan estrictamente el mismo problema en cuanto a inducir a sus empleados a trabajar en favor de las metas organizacionales. No existen razones, a priori, que puedan explicar por qué debería ser más fácil (o más difícil) inducir esta motivación en organizaciones dirigidas a maximizar sus ganancias que en organizaciones con metas diferentes. *La conclusión de que las organizaciones motivadas por la obtención de ganancias serían más eficientes que otras organizaciones no se desprende, en una economía organizacional, de las premisas de la teoría neoclásica. Si esto fuese empíricamente cierto, deberían introducirse otros axiomas para dar cuenta de ese hecho*”<sup>9</sup>.

### **La separación de la propiedad y del control, problemas principal-agente, y gobernanza corporativa**

El problema sobre el cual Simon llamó la atención había sido identificado casi un siglo antes por Alfred Marshall<sup>10</sup>, en un famoso ensayo escrito a fines del siglo XIX, en el cual intentaba evaluar el progreso de las ciencias económicas en el transcurso de ese siglo y describir los principales cambios en curso. Este autor notó que las corporaciones, cuya importancia había comenzado a ser reconocida en ese entonces, se diferenciaban marcadamente de las empresas con un propietario único, y reflexionó acerca de cuáles eran las motivaciones de los gerentes. Marshall sugirió que se trataba de lo que podía llamarse “cultura” en un lenguaje moderno: el buen entrenamiento ofrecido en un internado británico, que tradicionalmente los había orientado a trabajar “por Dios, el Rey y el país”, tenía ahora un nuevo lema: “por Dios, el Rey, el país y la corporación”<sup>11</sup>.

Entre Marshall y Simon se desarrolló toda una línea de investigación, que enfatizó la diferencia entre las corporaciones modernas y las empresas que seguían las indicaciones clásicas para maximizar sus ganancias. Berles y Means, en su clásico estudio (1932), destacaron la separación entre propiedad y control. Su trabajo condujo a la teoría de la empresa gerencial (“*managerial firm*”), que enfatiza que los gerentes tienen considerable autonomía para perseguir -como en efecto lo hacen- sus propios intereses, aun cuando estos intereses entren en conflicto con los intereses de los accionistas.

Las teorías de la empresa gerencial fueron sustentadas con una fundamentación más rigurosa por la teoría moderna de la información, que explicó las razones por las cuales los propietarios (*shareholders*) tenían que delegar responsabilidades en los gerentes, y por qué sólo imperfectamente podían controlar las acciones de estos últimos. La teoría principal-agente, que indagó las consecuencias de estas asimetrías en la información<sup>12</sup>, posteriormente se alineó con la teoría de los bienes públicos, para argumentar que en las empresas con propietarios marcadamente dispersos, los accionistas no sólo carecen de la capacidad para monitorear la gerencia, sino que no tienen los incentivos apropiados<sup>13</sup>: la gerencia de una corporación es un bien público, tanto como lo es la gerencia del sector público<sup>14</sup>.

Estos puntos de vista son francamente perturbadores para aquellos que creen en la eficacia de la economía de mercado. Los economistas simplistas al estilo Chicago recomendaban “no preocuparse”. Los mercados también pueden prestar atención a estos problemas, y en la medida en que no pueden, tampoco puede el gobierno. Yo quisiera explicar brevemente por qué esta línea de razonamiento, tan atractiva como parece ser en apariencia, es incorrecta.

### **Por qué los esquemas de incentivo gerencial son inadecuados**

La primera línea de defensa argumental fue que las corporaciones diseñan estructuras de incentivo para asegurar que los gerentes maximicen el valor accionario. Pero las nuevas teorías de la información explicaron por qué los esquemas de compensación ofrecen incentivos inadecuados, y por qué el actuar de esta manera resulta particularmente problemático en el trabajo administrativo, que se encuentra en el centro de gran parte de lo que se hace en el sector público. Los trabajos empíricos han confirmado la magnitud del problema: el pago a los gerentes no responde directamente al desempeño de la empresa<sup>15</sup>.

¿Cómo pueden estos números reconciliarse con la aparentemente enorme confianza en las opciones y en otros esquemas de incentivo para los funcionarios corporativos? Parte de la respuesta a esta pregunta debe buscarse en el hecho de que cuando las corporaciones se desenvuelven bien, a los esquemas de incentivo gerenciales se les permite jugar su papel, *independientemente de que el incremento en valor tenga o no que ver con las acciones de la gerencia*, con enormes beneficios para la alta gerencia; pero cuando el desempeño de la organización es pobre, se encuentran formas alternativas de compensación, en la medida en que la empresa (controlada por la gerencia) explica que la caída del rendimiento no se debió a la gerencia, y que ésta en realidad llevó a cabo un trabajo impresionante para manejarse en condiciones adversas “que escapaban a su control”. Así, mientras que la forma de compensación puede ser relativamente sensible al mejor desempeño de la empresa, la compensación general puede serlo en un grado mucho menor.

Esta interpretación, en apariencia cínica, es consistente con el hecho de que inclusive los planes de opciones que implican la distribución de acciones no se diseñan, idealmente, como esquemas de incentivos. Estos esquemas deberían intentar proveer incentivos *marginales* de alto poder, al tiempo que limitar el riesgo. Reconociendo que gran parte de la volatilidad de los precios del mercado de valores tienen poco que ver con la acción de la gerencia, los esquemas de incentivos bien diseñados podrían recompensar a la gerencia por el desempeño de la empresa en relación con otras empresas similarmente situadas (por ejemplo, en la misma industria). Aunque no es en ningún caso un grupo de referencia *perfecto*, la utilización de algún grupo de referencia es mucho mejor que no hacer uso de ninguno<sup>16</sup>.

### *La gerencia atrincherada*

El problema de la autonomía gerencial -tanto en el sector público como en el sector privado- se ha incrementado *en razón de que los gerentes pueden tomar acciones para atrincherarse*, y por esta vía fortalecer su poder de negociación (en el mercado). Por ejemplo, los gerentes pueden tomar

acciones que aumenten las *asimetrías de información*: las diferencias entre lo que los propietarios actuales y potenciales pueden conocer y lo que ellos conocen (Ver Edlin y Stiglitz, 1995).

### *Los problemas particulares en las áreas administrativas*

Una de las razones por las cuales es difícil encontrar convincentes evidencias empíricas<sup>17</sup> concernientes a la ineficiencia relativa del gobierno es que, por lo general, el sector público produce diferentes bienes y se encuentra involucrado en actividades económicas distintas de las que lleva a cabo el sector privado. Mientras que algunos estudios detallados de aquellos pocos casos en los que las comparaciones directas pudieran ser relevantes -tales como la recolección de basura- y de algún interés, ellos no ofrecen evidencias directas acerca de la relativa ineficiencia del gobierno en las clases de servicios en los cuales éste se encuentra primariamente involucrado. En la mayoría de estos servicios, la medición de resultados es notablemente difícil. Esto no es sólo cierto en lo que se refiere a las actividades administrativas, que ocupan a muchos burócratas gubernamentales, sino también a las actividades en el área de la educación e inclusive de la defensa.

El desempeño del sector privado en las áreas administrativas también es criticado a menudo por su ineficiencia: trátase de obtener un reembolso por parte de una aerolínea o el pago por la pérdida de un equipaje. ¡Mi propia experiencia sugiere que el Internal Revenue Service procesa los reclamos con mayor celeridad que la United Airlines!

Existen razones teóricas por las cuales pudiéramos no sentirnos sorprendidos por la aparente ineficiencia ampliamente difundida tanto en el sector público como en el sector privado en el área del trabajo administrativo. La teoría económica standard ha enfatizado la importancia de los incentivos. Si se presume que los individuos habrán de realizar acciones que maximicen las ganancias de la empresa (o perseguir cualquier otro de los objetivos de la organización), ellos deberían ser recompensados sobre la base de su contribución para el logro de esas ganancias. Si bien esto puede ser imposible de medir con precisión, en muchas industrias pueden encontrarse alternativas, tales como el número de piezas que el individuo pinta o inspecciona. Estas medidas ignoran la totalidad de la contribución de un individuo con las ganancias de la empresa; por ejemplo, el papel que desempeña el individuo en el entrenamiento de otros, o en cuanto a crear una atmósfera en la que la gente disfruta durante la jornada de trabajo. Estas mediciones *parciales* del desempeño pueden realmente alterar el comportamiento, en la medida en que los individuos dirigen sus acciones hacia actividades que son recompensadas y no hacia aquellas que no lo son. Pero cuando los productos de la organización se encuentran mal definidos, ¿cómo se podría evaluar la contribución individual con ese producto mal definido? Y cuando muchos individuos trabajan juntos en equipos (que es casi siempre el caso del trabajo administrativo), ¿cómo puede evaluarse la contribución de cada individuo? Esto no es menos cierto en el caso de las organizaciones privadas que en el de las organizaciones públicas.

Entre las funciones administrativas más importantes, tanto en el sector público como en el privado, se encuentran aquellas a las cuales haré referencia denominándolas simplemente como *gerencia* -selección de los miembros de la organización; distribución de los mismos de forma productiva; asignación de tareas basadas en las ventajas comparativas; motivación para hacer las cosas bien (ya sea por medio de estructuras de incentivos o por otros medios); etc. La medición aislada de cualquier contribución individual con las ganancias de las empresas es claramente imposible. Tal como lo hemos hecho notar, la fracción de un resultado incremental de una empresa captado por el equipo gerencial en su totalidad, es decir, la fortaleza de los incentivos gerenciales, es bastante débil. Mientras que existe una amplia gama de variación en estas estimaciones, el consenso es que en la mayoría de los casos los gerentes reciben sólo un pequeño porcentaje de las ganancias obtenidas gracias a sus esfuerzos. Dada la aparente falta de incentivos, no sería sorprendente que las corporaciones no actúen *eficientemente*, y en general, que no actúen para maximizar los valores del mercado accionario<sup>18</sup>.

### **Por qué los *takeovers* ofrecen un control inadecuado**

Existe una segunda línea argumental de quienes creen en la eficiencia de la economía de mercado. Si los esquemas de incentivo gerencial no funcionan, entonces la *competencia entre los equipos gerenciales* asegurará que las empresas sean bien gerenciadas. Una empresa que no esté bien gerenciada podría pasar a manos de un mejor equipo gerencial. Nuevamente, este razonamiento ha sido demasiado simple; podría decirse que simplista. Si una empresa no hubiese sido bien gerenciada -si los gerentes no llevaron a cabo las acciones requeridas para maximizar sus valores en el mercado- otros actores externos tomarán en sus manos la empresa, y se beneficiarán con las ganancias de capital asociadas con el redireccionamiento de los activos de la corporación. Los accionistas podrían expulsar a un equipo gerencial que no cumpla, es decir, que no maximice los valores accionarios. Pero el último cuarto de siglo no ha sido proclive -ni en la teoría ni en la práctica- hacia esta alternativa. Los *takeovers* imponen, en el mejor de los casos, una disciplina limitada.

El gran auge de los *takeovers* de las empresas en los Estados Unidos hacia fines de los años 1980, suministró una oportunidad única para observar el comportamiento gerencial y evaluar hasta qué punto estos *takeovers* aseguraban la salvaguarda de los intereses de los accionistas. Existieron innumerables casos de *takeovers* con pérdida de valores, o *takeovers* en los cuales la empresa que hizo la oferta hostil perdió valor, inclusive cuando la empresa asimilada obtuvo ganancias. Claramente, la empresa que hizo la oferta de *takeover* no estaba actuando en el interés de sus accionistas.

Parte de las razones por las cuales los *takeovers* se muestran tan limitados en cuanto a imponer disciplina sobre la gerencia es que el proceso de *takeover* no es fácil. Como ya hemos hecho notar, los gerentes pueden adoptar medidas para fortalecer sus posiciones, de modo de mejorar su poder de “negociación”<sup>19</sup>. Los *takeovers* estuvieron dirigidos no hacia las empresas que estaban gerenciadas en forma menos competente, sino hacia aquellas que, en cierto sentido, habían sido gerenciadas en forma más competente, pero en las que los gerentes habían tomado las medidas menos efectivas para derivar recursos de la empresa para protegerse a sí mismos. Medidas de protección calificadas como “paracaídas de oro” (“*golden parachutes*”) y “píldoras de veneno” (“*poison pills*”) se encontraban entre los instrumentos bien desarrollados a tal efecto<sup>20</sup>. ¡Quién va a necesitar un servicio civil para proteger su trabajo, cuando uno puede diseñar un “paracaídas de oro” que le dio -como en el caso del *takeover* de R.TR- 100 millones de dólares a la alta gerencia como pago de cesantía!

### *La gerencia como un bien público*

Existe otra razón para que el mecanismo del *takeover* funcione de manera imperfecta, que se vincula con la observación hecha anteriormente: *la gerencia* -tanto de las empresas privadas como públicas- *es un bien público*. Existe -con las corporaciones de propiedad pública, e inclusive con las corporaciones con deuda públicamente adquirida- un problema de bien público. Todos los propietarios de cualquier clase de obligaciones, se benefician cuando la empresa es gerenciada de modo que mejore los dividendos de esa clase de obligaciones. Esto significa que si el equipo de gerencia X, por ejemplo, intenta tomar posiciones en una empresa cuyas acciones están ampliamente distribuidas, y su valor actual se deprecia por causa de la mala gestión de su actual gerencia, los accionistas minoritarios pueden razonar de la siguiente forma: si el *takeover* tiene éxito, yo recibiré una ganancia enorme de capital. Por lo tanto, es rentable para mí que no venda mis acciones. Pero si todos razonan así, como consecuencia de este razonamiento, el *takeover* fracasará.

Los únicos *takeovers* exitosos serán aquellos en los que se espera que haga una pérdida de valor, como por ejemplo, los resultantes de un “*tunneling*” (extrayendo el valor corporativo de los bolsillos de los gerentes o de los nuevos accionistas que controlan la empresa). Se presume que los accionistas creen que el equipo gerencial X hará eso, y que lo hará exitosamente. Los accionistas razonarán en el

sentido de que tan pronto como el *takeover* tenga éxito, las acciones bajarán su valor, y por lo tanto, estarán dispuestos a vender sus acciones<sup>21</sup>.

En suma, ni el mecanismo del *takeover* ni los esquemas de incentivo son suficientes para asegurar la eficiencia gerencial. Es difícil, por cierto, para los interesados externos juzgar si una empresa es o no eficiente. Existen numerosos casos en los que se pueden apreciar aparentes ineficiencias. Ya hemos mencionado dos de ellos: los *takeovers* que se hacen con pérdida de valores y los esquemas de compensación que no están bien diseñados. En otra parte, yo he examinado una variedad de otros ejemplos: venta con descuento de fondos mutuales cerrados, con vencimiento a plazo fijo, de modo que su valor puede incrementarse por una simple acción de apertura de los mismos. Una variedad de “paradojas” impositivas ofrece tal vez la evidencia más convincente sobre la eficiencia gerencial o del mercado -casos en los que las empresas reducen su confiabilidad en materia impositiva sin que confronten consecuencias adversas posteriores<sup>22</sup>. Un crítico, Michael Jensen, de Harvard Business School, ha estimado que la incompetencia gerencial en los Estados Unidos les cuesta 600 millardos de dólares a las empresas de este país, lo que representa una cifra sorprendente<sup>23</sup>. Yo agrego esta nota no porque tenga gran confianza en esta cifra, sino solamente para reforzar el punto de vista básico de que la eficiencia es un problema no sólo en el sector público, sino también en el privado.

### **III. Hacia una visión más equilibrada de la eficiencia en los sectores público y privado**

Hasta este momento, he señalado que existen evidencias en uno y otro sentido acerca de la eficiencia relativa de los sectores público y privado. Algunas de las diferencias comportamentales observadas tienen que ver con la naturaleza de lo que está siendo producido y con las actividades económicas en las cuales los individuos se encuentran involucrados. En gran parte, el razonamiento tradicional -el sector privado *debe* ser más eficiente en razón de que en éste los individuos tienen incentivos (la motivación por la ganancia los lleva a ser eficientes)- sencillamente no es convincente. Los incentivos gerenciales son débiles en el sector privado tanto como en el sector público, y en parte esto tal vez sea necesariamente así debido a las dificultades que se confrontan en el seguimiento y en la medición del desempeño. Los mecanismos de *takeover* son relativamente ineficaces.

Habiendo dicho esto, debo señalar que existen diferencias fundamentales entre los sectores público y privado, diferencias que afectan la eficiencia y la eficacia con la cual ambos sectores suministran bienes y servicios. Yo percibo algunas de las diferencias como inherentes, y que se generan en la distinción básica público-privado. Otras no lo son, dado que se vinculan a la práctica corriente. Aun cuando en el caso de tratarse de diferencias inherentes, el impacto de estas diferencias puede alterarse modificando las prácticas corrientes.

Pero antes de abordar estos temas, quisiera exponer un argumento que a menudo es formulado *en oposición* a un papel más activo del gobierno. Habiendo aceptado que las imperfecciones de la información significan que el sector privado puede no ser plenamente eficiente, los defensores de la economía de libre mercado, de la “mano invisible de Adam Smith”, argumentan que, aun cuando los mercados no operen en forma perfecta, los mismos problemas de información abundan en el sector público. La información imperfecta es un problema en el sector público. Pero existen diferencias fundamentales entre el sector público y el sector privado. En ciertos casos, esto puede otorgar una ventaja al sector público, en otros, al privado, y aún en otros la implicación es que ambos sectores deben trabajar en conjunto, en forma complementaria.

### **Aun en ausencia de ventajas informacionales, el sector público puede mejorar sus asignaciones de recursos**

Pero a este respecto sigue siendo vigente un importante teorema que comprobé hace ya algunos años con mi colega Bruce Greenwald en Columbia, y que señala que aun cuando el gobierno no tenga ventaja informacional sobre el sector privado, puede dar lugar a un mejoramiento “paretiano”

importante. Vale decir que el equilibrio del mercado competitivo con información imperfecta, o mercados incompletos, por lo general no son eficientes desde el punto de vista de Pareto (restringidos) (ver Greenwald y Stiglitz, 1986). En presencia de imperfecciones de la información existen efectos *similares a los de las externalidades*, y no es de extrañar que estas externalidades den lugar a ineficientes asignaciones de recursos<sup>24</sup>.

### **Los poderes exclusivos del gobierno**

Pero a este respecto, el sector público tiene poderes que el sector privado no posee -poderes para decretar impuestos, poderes para prohibir y poderes coercitivos. Estos poderes se encuentran tanto en el origen de su fuerza como de muchas de sus limitaciones. Por ejemplo, hemos notado anteriormente que la “gerencia” y la “supervisión” son bienes públicos -todos los accionistas de una empresa se benefician si la empresa es mejor gerenciada, de modo que habrá una menor inversión en el sector privado. En algunas áreas en las que las asimetrías de información son amplias, los incentivos del sector privado traen consigo costos de transacción francamente más elevados: las empresas de seguros privadas, por ejemplo, trabajan duro para asegurarse de que cubrirán los riesgos más convenientes. Cualquier ahorro sobre los costos que incrementa los riesgos resulta en incrementos de costos en otras áreas -dada la existencia de una fuerte externalidad. Esta es una de las razones por las cuales los costos de administración del sistema de seguridad social aparecen siendo tanto más bajos que los costos de transacción asociados con las anualidades privadas.

De manera similar, una compañía privada de seguros sabe que el fumar aumenta la probabilidad de contraer cáncer, pero no puede confiar en sus usuarios en cuanto a informar verazmente si ellos fuman. Aquellos que fuman imponen una externalidad sobre aquellos que no lo hacen, y el sector privado no tiene medios efectivos para inducirlos a no fumar. El gobierno, en la medida en que puede aplicar impuestos a los cigarrillos, puede corregir las externalidades relacionadas con la información.

Una interrogante obvia se plantea en este punto: cuáles son, precisamente, estos poderes y de dónde provienen. En un estudio anterior (Stiglitz, 1989), intenté delinear lo que pensé que era la distinción fundamental entre la actividad del sector público y la del sector privado, así como las consecuencias fundamentales de esta distinción. En este sentido, formulé la siguiente interrogante: ¿en qué medida el Estado es diferente de las innumerables *otras organizaciones económicas en el seno* de nuestra sociedad?

Adelanté la hipótesis de que las distinciones fundamentales surgen del hecho de que la membresía en esas otras organizaciones era voluntaria, en tanto que la membresía en el Estado es obligatoria. El Estado tiene poderes de compulsión (puede obligar a los ciudadanos a pagar impuestos, a servir en las fuerzas armadas, etc.), incluyendo poderes de prohibición (puede impedirles la venta de cigarrillos o la compra de petróleo iraquí), que las organizaciones privadas, voluntarias, sencillamente no tienen. El hecho de que esto haya sido así significó que el gobierno podría hacer cosas que las empresas privadas no podrían hacer. Y existe una razón obvia por la cual el gobierno detenta estos poderes exclusivos: ellos se desprenden de la necesidad de una acción colectiva y de la naturaleza de los bienes públicos -ya que sin estos poderes se confrontarían graves problemas de “*free-rider*”. Con estos poderes, el gobierno podría no sólo resolver este tipo de problemas que pudieran surgir en el caso del suministro privado de bienes públicos, sino que también podría, en principio, abordar *problemas* de externalidades a través de una tributación correctiva.

### **Limitaciones del gobierno: restricciones en sus poderes exclusivos**

Pero a este respecto, mientras que la membresía “compulsiva” endosa al Estado poderes que las organizaciones privadas no tienen (si un individuo piensa que las obligaciones establecidas por un club privado no están *acordes* con los servicios recibidos, él sencillamente puede *abandonarlo*), ella también impone limitaciones. Por ejemplo, en sociedades democráticas en las que el liderazgo está



determinado por un proceso político y donde se utilizan fondos públicos coercitivamente recaudados, existe la obligación de que estos fondos sean utilizados de “manera justa y equitativa”. Desde una perspectiva más general, los poderes del gobierno pueden ser utilizados en forma abusiva, y para prevenir este abuso se imponen restricciones, y estas restricciones afectan en forma adversa la eficiencia del sector público. El abuso puede asumir una variedad de formas: la más suave es el mero favoritismo, la elección de amigos o familiares sobre otros que no son más, pero tampoco menos competentes. Existe preocupación en torno a las violaciones más importantes de las responsabilidades fiduciarias de los funcionarios de gobierno. (La atención de las responsabilidades fiduciarias es sólo otra forma de enfatizar cómo *se supone* que los individuos deben actuar, no en función de sus propios intereses, sino de los intereses de los demás, es decir, se supone que los individuos deben sortear los problemas de incentivos que subyacen a todos los problemas desde la perspectiva principal-agente).

### *La búsqueda de beneficios particulares en los sectores público y privado*

Recientemente, la literatura ha enfatizado ampliamente la importancia de la búsqueda de beneficios particulares (“*rent seeking*”) en el seno del sector público. Esto se refiere al incentivo que tienen grupos de interés especiales y burócratas para utilizar los poderes del Estado para distraer recursos en beneficio propio.

En la actualidad, sabemos que la búsqueda de beneficios particulares también tiene lugar en el sector privado. De acuerdo con la teoría tradicional, según la cual los propietarios de empresas monitorean y controlan perfectamente a quienes trabajan para ellos, esto no podría ocurrir. Un trabajador o un gerente que tratan de distraer recursos de la empresa en su propio beneficio -para obtener más que el valor de su producto marginal- sería inmediatamente destituido. Pero en la Nueva Teoría de la Empresa, que enfatiza el control imperfecto que tienen los propietarios sobre los gerentes, estos últimos pueden -y lo hacen- distraer recursos de la empresa para su propio beneficio. Ellos se encuentran comprometidos en la búsqueda de ganancias para ellos mismos a expensas de los accionistas. Con anterioridad, discutimos el atrincheramiento gerencial, el intento de crear e incrementar las asimetrías de información, para dar a la gerencia existente un mayor poder de negociación. Prácticas similares tienen lugar en el sector público, aunque a veces con diferentes objetivos. Los gerentes, tanto en el sector privado como en el público, intentan, por ejemplo, atesorar información<sup>25</sup>.

Las restricciones informacionales no sólo limitan la capacidad de los accionistas para controlar el comportamiento de búsqueda de beneficios particulares por parte de los altos gerentes, sino que también limitan la capacidad de éstos para controlar este tipo de comportamiento por parte de sus subordinados. ¿Cuánto del tiempo gastado por un gerente de nivel medio para preparar un informe, fue absolutamente necesario? ¿En qué medida el gerente fue adquiriendo información, con valor marginal para la empresa, pero que podría hacer que el gerente se ubique relativamente mejor en comparación con otros gerentes? ¿En qué medida los esfuerzos y recursos gastados por un gerente para cultivar las relaciones con un cliente se dirigen verdaderamente a mejorar las oportunidades laborales de ese gerente?

Los objetivos privados y organizacionales se encuentran íntimamente imbricados, y en muchos casos no se oponen. Pero, en último término, con frecuencia sí son contradictorios y parecen existir escasas razones para poner en duda que a menudo, y quizás habitualmente, los objetivos privados prevalecen.

### *Corrupción*

La atención se ha centrado en último término en una peculiar forma extrema de búsqueda de beneficios particulares, a la que se hace referencia como corrupción. Ésta va más allá del uso del teléfono para llamadas personales y roza con el robo descarnado, aunque a menudo el robo no es para

obtener una ganancia directa, sino más bien en beneficio del partido (en el poder), para fortalecer su capacidad de permanecer en el poder. Mientras que gran parte de la discusión sobre la corrupción se ha centrado en aquellos que se encuentran en el interior del gobierno, es tal vez importante distinguir entre dos versiones. En la primera, un individuo o empresa ajenos al gobierno soborna a funcionarios gubernamentales para que utilicen su poder para otorgar favores. (En ocasiones, la corrupción no asume una dimensión monetaria. Un funcionario del gobierno le da acceso a un reportero a una información que había mantenido atesorada -mantenida en secreto-, a cambio de una cobertura de prensa favorable o que promueva sus posiciones<sup>26</sup>). En la segunda, los funcionarios del gobierno utilizan su poder para obligar a realizar pagos al sector privado. Es preciso tener claro que ambas formas de corrupción se desprenden del poder de los funcionarios públicos. Pero, sin embargo, la distinción es de utilidad; al respecto, cabe considerar la corrupción en la recaudación de impuestos (un problema confrontado por numerosas comunidades). La primera versión incluye situaciones en las cuales un funcionario de impuestos recibe un soborno para que desestime algunos ingresos que debían haber sido reportados. La segunda incluye situaciones en las que el contribuyente ha cumplido totalmente con la ley, pero el recolector de impuestos manifiesta que a menos que se le pague un soborno, él dirá que el impuesto no ha sido pagado.

La ambigüedad de esta distinción queda ilustrada en el caso de los inspectores de construcciones, quienes se supone que deben inspeccionar con prontitud un inmueble. Una forma de corrupción es que el inspector de construcciones sólo se presenta en el lugar si se le paga un soborno; obtiene un pago para realizar algo por lo que se supone que ya ha sido pagado. La otra forma de corrupción es que el inspector de construcciones está dispuesto a desestimar una violación, a cambio de recibir un soborno.

El problema de la corrupción también puede ser apreciado desde la perspectiva teórica de la información. Si existiese una información perfecta, ciertamente sería fácil de controlar. La corrupción y la búsqueda de ganancias privadas son ambas consecuencia de una información imperfecta, y ambas pueden ocurrir tanto en el sector público como en el privado. Existe, no obstante, una diferencia básica. Cuando tiene lugar en el sector privado, los propietarios de la empresa (u otros involucrados en la misma) cargan con las consecuencias. Su participación en la empresa es, al menos en cierta medida, voluntaria. Cuando tiene lugar en el sector público, los contribuyentes se encuentran efectivamente *obligados* a pagar por ello. En el sector privado, existen fuertes incentivos por parte de los propietarios para controlarlo, presumiblemente prestando cierta atención a los costos y a los beneficios de actuar de esa manera. En el sector público existen también incentivos para controlarlo, ya que es una de las funciones primarias de responsabilización en el proceso electoral. Los controles asumen una variedad de formas y de restricciones sobre las acciones que podrían realizar los funcionarios del sector público, restricciones que, al tiempo que son beneficiosas para limitar la búsqueda de beneficios particulares y la corrupción, también tienen costos.

### ***Las consecuencias de las restricciones para prevenir ilícitos***

Nadie muestra una particular preocupación acerca de si una empresa privada, propiedad de un solo individuo, le *paga* a alguien en demasía, sencillamente porque el pago extra proviene del bolsillo del propietario. Si éste toma una decisión equivocada desde el punto de vista de su negocio, él carga con los costos. Pero los contribuyentes pagan el costo por las decisiones públicas equivocadas.

Por consiguiente, aunque el público se preocupa por la eficiencia de las operaciones gubernamentales, este público reconoce que el monitoreo de los funcionarios públicos es poco estricto, por su naturaleza. El mecanismo del voto es uno de los más imperfectos controladores, dado que los votos se emiten sobre la base de una amplia gama de aspectos, de los cuales la competencia gerencial es sólo uno, cuya importancia es francamente menor que la de muchos otros aspectos<sup>27</sup>. Pero mientras los votantes pueden estar conscientes de su limitada capacidad para asegurar la competencia gerencial, están todavía más conscientes de la posibilidad de que ocurran desviaciones de recursos hacia usos

privados, dada su limitada capacidad de monitoreo. Aunque los votantes no pueden incidir en los incentivos para la eficiencia, ellos sí pueden incidir en la desviación de recursos, imponiendo una variedad de restricciones a los funcionarios públicos.

### ***Incentivos limitados***

Estas limitaciones, por mejor intencionadas que puedan ser, generan un costo: ellas pueden a veces interferir en la eficiencia y la eficacia con las cuales se producen los servicios gubernamentales. Las restricciones sobre los salarios, por ejemplo, pueden inhibir la capacidad en cuanto a reclutar a los mejores individuos para el trabajo y a suministrar incentivos efectivos *para* los empleados públicos. En el curso de los últimos quince años se ha desarrollado una abundante literatura (que se refiere al tema como a la hipótesis del salario de eficiencia) que muestra cómo los salarios más elevados conducen a una mayor productividad de los trabajadores. Henry Ford remuneraba a sus trabajadores con salarios que ascendían a más del triple de los salarios vigentes, pero el incremento de la productividad y la baja rotación de estos trabajadores le compensaban sobradamente por sus salarios tan por encima de los del mercado. Las restricciones sobre el gobierno impiden que éste aproveche las ventajas de los efectos de los salarios sobre la eficiencia, y esto por buenas razones. Los salarios de eficiencia (en particular las versiones relacionadas con el incentivo) dependen de los individuos que perciben ganancias, por ejemplo, salarios por encima de sus costos de oportunidad. Son estos beneficios, o la amenaza de que se pierdan estos beneficios, lo que suministra los incentivos.

Pero es difícil, si no imposible, distinguir entre beneficios ofrecidos para generar mayor productividad, y los beneficios otorgados simplemente para distraer recursos hacia usos privados. Más aún, en la creencia de que existen, pese a todo, beneficios en el empleo público, la mayoría de los gobiernos han establecido normas del servicio civil dirigidas a asegurar que si existen beneficios asociados con el empleo público (es decir, una oferta que excede la demanda) estos beneficios sean asignados con “justicia”: cada quien debe tener una oportunidad justa, y lo más importante para nuestros propósitos, los individuos no pueden ser destituidos sin una buena causa<sup>28</sup>. La restricción concerniente a los despidos es importante porque limita la extensión del sistema de patronazgo, vale decir, que los funcionarios públicos no pueden redistribuir cualquier beneficio que había sido asignado a los seguidores de la administración anterior a sus propios seguidores. Pero al mismo tiempo, la restricción relativa al despido significa que los incentivos en el seno del sector público se muestran atenuados. Al gobierno, en efecto, no se le permite hacer uso de los salarios de eficiencia, con la amenaza de despido por desempeño inadecuado.

### **Excesiva confianza en los procedimientos**

Las limitaciones en el “control” y los intentos por restringir la distracción de fondos públicos con fines privados en el sector público han traído consigo dos importantes consecuencias. La primera, la existencia de una sustitución del proceso de seguimiento por producto. No se está en capacidad de estimar si el desempeño es eficiente o si los productos son justos<sup>29</sup>. Los procedimientos se intentan para lograr, lo que indudablemente hacen, limitar la extensión de la desviación privada de los recursos. Un individuo no puede sencillamente y con facilidad distraer recursos en su propio beneficio o en beneficio de sus amigos. Él debe conseguir el consentimiento de otros, y cuanto más grande sea el número de individuos involucrados, menos probable es que tal consentimiento pueda obtenerse con facilidad. Los procedimientos sirven para asegurar que todos los puntos de vista son por lo menos escuchados, lo que junto con una prensa pública vigilante, hace más probable que se puedan impedir las desviaciones más groseras de recursos. Digo más probable porque, a pesar de estos procedimientos, existen innumerables ejemplos en los que los más siguen pagando para que se beneficien los menos. La razón de esto es muy sencilla: en la esfera pública, no menos que en la privada, existe una información imperfecta, y verdaderas dificultades para identificar cuáles son las consecuencias de las distintas

políticas públicas. El apoyo gubernamental a los programas agrícolas que benefician a relativamente pocos granjeros ricos es parcialmente bien intencionado: se comprueba un amplio consenso en cuanto a que la abolición de estos programas traería aparejadas consecuencias económicamente desastrosas, especialmente para los pobres.

Pero al mismo tiempo que los procedimientos aumentan las probabilidades de que los fondos no se desvíen hacia usos privados, hacen más difícil que las instituciones públicas puedan responder rápidamente a circunstancias cambiantes, así como adaptarse bien a necesidades e intereses especiales. Los procedimientos atenúan los incentivos, e interfieren con la eficiencia económica. (Existen otros costos relativos a estas restricciones *procedimentales*, que serán descritos más adelante).

### ***Aversión al riesgo***

La otra consecuencia del monitoreo imperfecto es que se hace un énfasis exagerado en las señales de desempeño observables. Un desempeño positivo, una reducción en el costo del suministro de un servicio en un porcentaje dado de lo que hubiese costado al haberse procedido de otra manera, es a menudo difícil de detectar. Sólo el gerente sabe qué costos hubieran tenido lugar en ausencia de sus esfuerzos, y sin embargo sólo de manera imperfecta. Las señales negativas, las fallas en cuanto a suministrar algún servicio prometido, son más fáciles de observar, particularmente en aquellos casos en los que se supone que un individuo en particular recibe estos servicios (como en el caso del suministro público de bienes privados).

Por supuesto que esto es cierto tanto en el sector público como en el sector privado. Existen no obstante dos diferencias esenciales. En el sector público, al menos en las democracias, existe una forma estructurada de *cuestionamiento*. Los partidos de oposición en particular tienen fuertes incentivos para exponer las insuficiencias, para proveer información acerca de lo que el gobierno no está manejando bien. Si bien existen incentivos similares en el sector privado (cada uno de los varios contendores por la promoción tienen incentivos para convencer a los responsables de la toma de decisiones que sus rivales son incompetentes), tales incentivos se encuentran matizados por las restricciones que se centran en el “trabajo en equipo” y en la “cooperación”.

Sin embargo, probablemente la diferencia más importante tiene que ver con una restricción señalada anteriormente: las restricciones del servicio público imponen límites en relación con el pago por buen desempeño. Por consiguiente, el nivel superior potencial para la asunción de riesgos está limitado, lo que da lugar a un sesgo hacia la aversión al riesgo.

Existe una tercera razón por la cual los trabajadores gubernamentales pueden ser particularmente adversos a asumir riesgos -se trata del efecto de selección. Las limitaciones sobre la promoción y sobre la amenaza de ser despedido significan que el empleo público es, efectivamente, menos riesgoso que el empleo privado, y por lo tanto, serán los individuos con aversión al riesgo los que más se mostrarán atraídos por el empleo en el sector público.

El mayor grado de aversión al riesgo en el sector público también da cuenta del mayor nivel de confianza en los procedimientos burocráticos. Si ocurre un error, si se observa una señal negativa, ningún individuo en particular puede ser culpado, en la medida en que se han seguido todos los procedimientos.

### ***Un monitoreo más intensivo***

Un trabajo anterior, en el marco de la teoría principal-agente (Stiglitz, 1974), enfatizaba la existencia de dos enfoques alternativos: la creación de incentivos para alinear los intereses del agente con los del principal; y el monitoreo, para asegurar que el agente hace lo que se le ha dicho que haga (el monitoreo se centra sobre los insumos y los procesos; los incentivos, sobre los productos). La observación imperfecta de los insumos<sup>30</sup> y de los productos, y los imperfectos vínculos establecidos

entre insumos y productos, implican que los mecanismos óptimos de control requerirán combinaciones de monitoreo (insumos y procesos) e incentivos.

Es fácil monitorear algunos aspectos del comportamiento de los demás. Los relojes tarjeteros pueden ser un medio efectivo para comprobar si el trabajador se encuentra en su puesto; pero no monitorea si está haciendo su trabajo. Existe el peligro de que al focalizar en insumos y productos monitoreables, el comportamiento se distorsione: los individuos responden a lo que sus supervisores (gerentes) monitorean y recompensan. Con anterioridad me he referido a algunos de los problemas resultantes (ver también Stiglitz, 1975): un trabajador que es recompensado sobre la base de los insumos, dejará de prestar la debida atención al entrenamiento de nuevos empleados. Inclusive si su participación en las sesiones de entrenamiento está siendo objeto de seguimiento, él no le pondrá mucho empeño a esta actividad, a menos que ella sea recompensada.

El hecho de que algunas variables puedan ser más fácilmente monitoreables que otras tiene importantes implicaciones de política. Por ejemplo, en muchos países en desarrollo, es difícil monitorear el ingreso de un individuo o el valor agregado de una empresa, por lo que se torna problemática la implementación de un impuesto al ingreso o al valor agregado. La incorporación de más recaudadores de impuestos para estimar el ingreso o el valor agregado puede no ser una solución: desde el momento en que el ingreso es difícil de monitorear, es difícil monitorear si el recolector de impuestos ha evaluado el ingreso adecuadamente. Cuando ocurren discrepancias, cabe preguntarse si se trata de “errores honestos” o un síntoma de corrupción. Inclusive en los Estados Unidos, donde la mayor parte de los ingresos son reportados electrónicamente, las tasas de errores de información son sumamente elevadas.

Darles a los recaudadores de impuestos más poder tal vez sólo consiga aumentar el monto de la corrupción. Puede mejorar su capacidad para extraer ingresos adicionales (para ellos, no para el público) a partir de los contribuyentes honestos, y sobornos más grandes de los contribuyentes deshonestos. Existe un problema fundamental: quién supervisa a los supervisores.

Un trabajo reciente sobre supervisión ha sugerido que existen varias formas de obtener un mejor (y más honesto) seguimiento. Múltiples supervisores independientes proveen un sistema de chequeos: las discrepancias significativas conducen a una revisión, y puede tornarse muy difícil sobornar a todas las autoridades involucradas. Las ganancias resultantes pueden ser mayores que el aumento de los costos de la duplicación de tareas<sup>31</sup>.

La rotación de administradores también puede dificultar la corrupción, ya que reduce el valor de “comprar” a cualquier funcionario del gobierno, e incrementa el riesgo (siempre existe la posibilidad de que un nuevo funcionario pueda levantar cargos en la ocasión en que se intente sobornarlo).

Las nuevas tecnologías han facilitado estas estrategias. Puede existir un gran número de individuos trabajando en diferentes partes sobre la declaración de impuestos de una misma persona, o en el mismo lugar en diferentes momentos. Es posible que haya menos encuentros cara a cara, y puede haber un mejor seguimiento de todas las acciones tomadas al respecto, con lo que se mejora la responsabilización.

### **El poder para establecer compromisos**

Hasta este momento, hemos visto que el gobierno es una institución dedicada a la acción colectiva, que está revestida de un poder que no detentan otras organizaciones: el poder de coerción. Pero existe otra forma en la que los gobiernos difieren de las organizaciones (voluntarias), como consecuencia del carácter único del conjunto de poderes que poseen.

*La importancia del compromiso y del rol del gobierno en cuanto a garantizar el cumplimiento de los contratos privados*

El gobierno es la única organización en nuestra sociedad que puede hacer cumplir los compromisos contraídos mediante el uso de la fuerza, en lugar de tener que recurrir a la amenaza de rehusar comprometerse en futuras transacciones. En el centro de la economía están los intercambios, pero numerosos intercambios no son simultáneos: el banco me presta dinero hoy y, a cambio, yo me comprometo a pagarle al banco, con cierto interés, el año próximo. Yo acepto pagarle a mi constructor un monto determinado de dinero, y él, a cambio, me promete construir una casa. Yo le adelanto cierto dinero para compensarlo por los costos de oportunidad (él podría estar construyendo la casa de alguna otra persona). A medida que la construcción avanza, voy pagando montos adicionales. Pero raramente los pagos y sus actividades coinciden perfectamente. Ni siquiera cuando la casa haya sido terminada yo estaré seguro de que el constructor ha cumplido plenamente con sus promesas, sino hasta que me mude y compruebe que la calidad de la construcción coincide con la especificada en el contrato. Yo puedo retener un cierto monto, digamos un 5% del valor, como cuota de seguridad; pero entonces el constructor se mostrará preocupado por el hecho de que yo pueda reclamar que él no ha cumplido con el contrato cuando en realidad sí lo ha hecho. Pudiésemos acordar inclusive que en la eventualidad de una disputa en torno al contrato, utilizaremos un servicio privado de arbitraje. Pero ¿qué podría hacer él si habiéndole sido favorable el arbitraje, yo rehúso entregarle el 5% que había separado, o en caso de que yo gane el arbitraje y resulta que lo que no se ha cumplido del contrato asciende al 10% o más del costo de la construcción? El podría resolver no venderme otra casa en el futuro, pero es probable que esto no cambie mi conducta, especialmente si existen otros constructores a quienes dirigirme. Yo puedo amenazarlo con denunciar ante los demás su mal comportamiento, o él puede hacer lo mismo con respecto a mi mal comportamiento, y los demás no estarán en capacidad de discernir quién cometió la falta verdaderamente.

Para que funcionen los intercambios intertemporales (o los intercambios simultáneos en los que la calidad de lo que está siendo intercambiado no puede ser perfectamente identificada sino hasta después de la transacción), tiene que existir algún mecanismo que obligue al cumplimiento del contrato. Las economías modernas no pueden funcionar sin tales transacciones intertemporales.

Los mecanismos que tienen que ver con la reputación son importantes en cuanto a inducir un buen comportamiento<sup>32</sup>, pero son imperfectos. Con frecuencia, tiene que ser invocado el poder del Estado para garantizar el cumplimiento del contrato (y con mayor frecuencia aún se recurre a la *amenaza* de hacerlo). Es el poder de coerción del Estado lo que es esencial. En forma típica, por su propia naturaleza, los individuos que pierden una disputa contractual a través del arbitraje, tienden a negarse a cumplir voluntariamente la sentencia. En suma, el Estado desempeña un papel vital en cuanto a *garantizar el cumplimiento de los compromisos en el sector privado*.

### *El problema del compromiso para el gobierno*

Pero a este respecto, lo anterior plantea la siguiente interrogante: ¿quién garantiza el cumplimiento de los compromisos que asume el gobierno? Los gobiernos democráticos tienen problemas fundamentales en lo que se refiere a establecer compromisos (contratos) de cumplimiento obligatorio<sup>33</sup>. Como ya hemos hecho notar, sin compromisos (contratos) vinculantes, todas las transacciones tendrían que ser hechas “al contado”, es decir, sólo los intercambios simultáneos serían viables. Los propietarios de una empresa pueden, y de hecho lo hacen, establecer compromisos vinculantes, compromisos que son obligatorios no sólo para ellos, sino también para sus sucesores; cuando ellos venden la empresa, la venta incluye la transferencia no sólo de los activos, sino también de las obligaciones, e incluidos en la transferencia se encuentran todos los compromisos vinculantes. Si los actuales propietarios contraen compromisos que pueden no gustarle a un propietario futuro, esto deberá estar reflejado en el precio que el futuro propietario esté dispuesto a pagar. Desde el momento en que la transacción es voluntaria, cuando se concreta la compra de una empresa, el comprador voluntariamente asume todos los compromisos vigentes que conciernen a la empresa.

Pero todo gobierno es soberano. Puede decidir reconocer las obligaciones de un gobierno anterior, pero sólo lo haría voluntariamente. En muchas (¿en la mayoría?) de las sociedades, el gobierno sólo puede ser demandado y atender a la demanda “voluntariamente”, vale decir que él establece las condiciones bajo las cuales los individuos pueden intentar recuperar fondos de su parte. Si un gobierno decide que una clase particular de contratos que ha firmado ya no tiene valor vinculante, y si seguidamente decreta que no puede ser demandado por la ruptura del contrato, las partes afectadas no tienen (al menos en muchos países) ningún recurso ulterior.

Y aun cuando un gobierno anuncie una política de compensación por ruptura de contrato, existen formas indirectas en que el contrato puede ser roto. Puede, por ejemplo, imponerse un impuesto que redistribuye las ganancias que se desprenden del contrato.

### *La importancia de los compromisos en el sector público*

En muchas de sus actividades, el gobierno actúa en forma muy parecida a la del contratista privado: puede enganchar trabajadores, que deben confiar en que ellos serán remunerados por hacer lo que hacen. Puede comprar bienes a empresas, que deben confiar en que el gobierno honrará el contrato.

Pero la problemática de los contratos entre el gobierno y los ciudadanos es, por supuesto, más amplia que la de los contratos comerciales. El sistema de seguridad social es descrito a menudo como un contrato entre el gobierno y el jubilado, y los cambios en este sistema de seguridad social encuentran resistencia en tanto son percibidos como una injusta “ruptura del contrato”. El contrato entre el gobierno y los ancianos no se parece en nada a un contrato de seguros anual que un individuo compra en una empresa privada. Y a menudo no resulta claro si un cambio en el sistema de seguridad social debería percibirse como una ruptura de contrato.

Una de las fallas estándares del mercado tiene que ver con el atributo de incompleto que caracteriza a los contratos, y esto es tanto más cierto en lo concerniente a los contratos entre el gobierno y sus ciudadanos, excepto en el caso en que el gobierno suministre un marco para la determinación de cómo las disputas que inevitablemente surgen de los contratos incompletos deberían ser planteadas. Pero no hay un enfoque similar en lo que se refiere a la resolución de los problemas que surgen de contratos sociales incompletos. Por ejemplo, debería interpretarse el contrato de seguridad social como teniendo una previsión que dice que en caso de que las circunstancias económicas cambien lo suficiente, será necesario un cambio en el contrato de seguridad social. Ciertamente, una guerra que destruyese una amplia fracción del stock de capital implicaría que las condiciones de los contratos suscritos sobre la equidad intertemporal cambiarían profundamente, y deberían conducir a una reelaboración del contrato de seguridad social. El problema es entonces: ¿qué magnitud debe tener un cambio en las circunstancias económicas para garantizar un cambio en el contrato? Las fallas en cuanto a prever adecuadamente las implicaciones del contrato sobre el costo, ¿justifican la reelaboración del contrato, como muchos parecen plantear, o debería mantenerse el contrato a través de un subsidio público general?

Desde una perspectiva todavía más general, es posible concebir la existencia de un contrato social fundamental entre el gobierno de un país y los ciudadanos a quienes se supone que sirve. Se trata de un contrato implícito; no hay juez que juzgue si ha habido una violación de la letra o del espíritu del contrato. La ciudadanía de un país es fiscal, juez y jurado. Si los ciudadanos se convencen de que tuvo lugar una ruptura del contrato, en la próxima ocasión electoral querrán reemplazar al gobierno. Si intervienen procesos no democráticos, los ciudadanos tratarán de expresar su descontento -con marchas si se les permite, con demostraciones espontáneas y con la revolución si se suprimen otras formas de expresión. Los términos del contrato social cambian con el tiempo, y los gobiernos que no son lo suficientemente sensibles a estos cambios pueden ser sorprendidos fuera de base. (En este sentido, es un contrato inusual: aunque es un contrato entre el gobierno y el pueblo, mientras que el gobierno puede intentar moldear los términos del contrato, es el pueblo, en último término, quien decide sus

disposiciones). Los términos del contrato social se centran típicamente en las nociones de equidad, por ejemplo en cuanto a compartir las cargas en tiempos de crisis. En estos términos, las políticas del FMI que suministran miles de millones de dólares para afianzar a los bancos occidentales, pero que fuerzan la realización de recortes en los subsidios para alimentos y combustible a los sectores más pobres, fueron vistas como una ruptura del contrato social<sup>34</sup>. En muchos países, una alta inflación no anticipada se consideró como una ruptura del contrato social: los trabajadores habían apartado dinero en forma de ahorros, en la creencia de que el gobierno llevaría a cabo una labor razonable en cuanto a mantener la estabilidad de los precios. De manera similar, puede existir la percepción de que hubo una ruptura del contrato si el fracaso del gobierno en cuanto a satisfacer la responsabilidad (percibida) de supervisar a las instituciones financieras conduce a una quiebra masiva de bancos con la consiguiente pérdida de los ahorros. El asegurar los depósitos es sencillamente una manera de formalizar (y de hacer todavía más explícito el compromiso) estas disposiciones del contrato social.

El respeto de las disposiciones del contrato social es importante para preservar la estabilidad social y política. Pero inclusive antes que la inestabilidad, la preocupación por los términos del contrato social puede tener amplios efectos sobre el comportamiento económico, y por esa vía, sobre el crecimiento. Los individuos ahorran basados en la convicción de que sus ahorros no serán confiscados, ya sea a través de una imposición confiscatoria o una mala gestión masiva de la economía que resulte en una hiperinflación. El gobierno preferiría comprometerse a no hacer este tipo de cosas, pero no puede evitarlo.

Existen otras áreas en las cuales, *detrás de un velo de ignorancia*<sup>35</sup>, podría desplegarse un amplio apoyo al gobierno en cuanto a asumir un compromiso. Todo el mundo estaría de acuerdo, por ejemplo, en que aquellos que se encuentran en el poder no deberían hacer un uso ilícito de sus poderes, deberían ser abiertos y transparentes, no utilizar su acceso privilegiado a la información para distorsionar en beneficio propio el flujo informativo que recibe la ciudadanía.

### *Cómo el gobierno asume compromisos parciales*

A pesar de que el gobierno no puede concertar compromisos vinculantes, sí puede implementar políticas (legislación) que afectan la probabilidad de ocurrencia de diferentes resultados. Williamson<sup>36</sup> ha argumentando que las estructuras del gobierno son relevantes, porque ellas afectan los costos de transacción. Una vez que se promulga un texto legislativo, pueden surgir elevados costos de transacción implicados en la reversión de la política. Aunque un gobierno no puede comprometer al gobierno que habrá de sucederle en el futuro, sí puede hacer que aumenten las probabilidades de que ciertos compromisos que él ha asumido sean apoyados (y ciertas decisiones que han sido tomadas no sean revertidas). Algunos autores<sup>37</sup> han sugerido, por ejemplo, que la estrategia del gobierno conservador británico de asegurar que las participaciones de las empresas privatizadas serían ampliamente distribuidas, y de vender dichas participaciones a precios que estaban muy por debajo del verdadero valor en el mercado, creó un interés espurio que hizo que disminuyeran las probabilidades de que tuviese lugar una subsiguiente renacionalización. No existe un compromiso vinculante en el sentido de que quienes compran acciones de una empresa nacionalizada (sic) no tendrán la adecuada propiedad (al igual que no existe un compromiso vinculante en el sentido de quien compra acciones de cualquier empresa no tendrá una adecuada propiedad de la misma). Más aún, las políticas del gobierno conservador han hecho esto menos probable que lo que inclusive un gobierno laborista hubiese podido hacerlo.

Por consiguiente, la interminable serie de obstáculos que un texto legislativo debe superar (en los Estados Unidos, las dos Cámaras del Congreso, la aprobación por parte del Presidente, las posibles decisiones por parte de la Corte Suprema) puede ser vista como algo más que un sistema preciso de controles mutuos: ella constituye una forma de compromiso -una vez que el texto legislativo ha sido



promulgado, su reversión es también igualmente dificultosa. Por ende, el *statu quo* ocupa un lugar especial<sup>38</sup>.

En años recientes, han sido propuestas enmiendas constitucionales que restringen la capacidad del gobierno para incurrir en déficit o para establecer impuestos. Todas las restricciones de este tipo confrontan dos problemas. El primero es que, mientras que se mejora la capacidad del gobierno para cumplir con un compromiso, al mismo tiempo se puede coartar la capacidad para responder a otras partes del contrato social. Las restricciones operan reduciendo el margen para la discrecionalidad, pero en la medida en que lo logran, inevitablemente interfieren en el uso de la discrecionalidad cuando ella hubiera sido beneficiosa. Por ejemplo, la enmienda sobre el presupuesto equilibrado hizo todavía más difícil que el gobierno incurriese en grandes déficit, mejorando por esta vía la macroestabilidad; pero la enmienda también hizo más difícil dar una respuesta efectiva a un *downturn* económico. Esta desventaja fue ampliamente percibida<sup>39</sup> como pesando más que la ventaja: el considerable apoyo social en favor de un presupuesto equilibrado o de un superávit significó que todo gobierno que impulsara políticas que resultasen en grandes déficit estaría sujeto a severas medidas de disciplina; y en estas circunstancias, tendría muy pocos incentivos para incurrir en grandes déficit. En consecuencia, los procesos democráticos normales propiciaron la suficiente disciplina. Por otra parte, se consideró que las protecciones que se intentaron para permitir que el gobierno respondiese a un *downturn* económico podrían no ser plenamente efectivas, y podrían obstaculizar la capacidad del gobierno para responder en esa circunstancia.

Esto ilustra el problema fundamental: las restricciones que sirven para mejorar el “compromiso”, por definición reducen la capacidad del gobierno para actuar, dado que reducen sus poderes discrecionales. La naturaleza de las restricciones que son deseables, o sobre las cuales es posible la existencia de concordancias, depende del valor que se atribuye a la discrecionalidad versus las supuestas ventajas de los compromisos o las desventajas del abuso del poder. En el caso que nos ocupa, la conveniencia de responder rápidamente a un *downturn* significó que algún grado de discrecionalidad era deseable. Si, por otra parte, el público llegó a estar convencido de que las políticas fiscales eran de todas formas ineficaces, entonces la pretendida ventaja sería escasa. En tal caso, la confianza en los Estados Unidos de que el proceso democrático podría disciplinar claramente a los gobiernos que abusasen de la discrecionalidad sugiere que el valor del compromiso podría ser limitado; en otros países en los cuales existe la preocupación de que regímenes populistas pudieran tener influencia sobre una ciudadanía poco educada, se podría atribuir mayor valor a tal restricción<sup>40</sup>.

Existen otras vías por las cuales el gobierno podría, efectivamente, establecer compromisos que fuesen al menos parcialmente vinculantes. Por ejemplo, dar por sentado que el gobierno asume ante sí mismo el compromiso de implantar sólo un impuesto proporcional a los ahorros. Los ahorristas pueden mostrarse reacios a revelar el monto de los ahorros que poseen, sabiendo que el gobierno puede no honrar ese compromiso. En consecuencia, procurarán ocultar sus ahorros a los ojos del gobierno. Si el gobierno permite que los individuos tengan cuentas sin nombre (en las cuales el titular de la cuenta no se revela), entonces el compromiso se torna más creíble, porque dada la información que se encuentra disponible para el gobierno, éste no puede aplicar impuestos no proporcionales. Las estructuras de información pueden, por ende, constituir un mecanismo efectivo de compromiso. China hizo uso de este mecanismo en un momento crucial en su proceso de transición. (Y ciertamente, existe preocupación en relación con que el gobierno pudiera no abstenerse de utilizar piezas clave de información, que alimentan gran parte del ímpetu relacionado con la privacidad).

### ***Cuerpos independientes como una forma de compromiso***

Una forma de restricción que los gobiernos a menudo se imponen a sí mismos es la delegación de responsabilidades a cuerpos independientes, por lo general compuestos por “expertos”, para la toma de

ciertas decisiones. Son numerosos -si no la mayoría- los países que han adoptado bancos centrales independientes, y el FMI ha estado presionando a todos los países para que hagan lo mismo. Muchos países tienen cuerpos reguladores independientes, por ejemplo en las telecomunicaciones y en otros monopolios naturales. Son numerosos los argumentos que sustentan esta independencia, la mayoría de los cuales aluden a la desconfianza en el proceso político democrático. El gobierno no puede comprometerse directamente en cuanto a mantener sólidas macropolíticas. Los gobiernos tienen incentivos para tratar de inflar la economía inmediatamente antes de una elección, dada la miopía del electorado, que no comprende lo que está pasando. Los ciudadanos perciben que sus ingresos aumentan, pero no toman conciencia del precio que habrán de pagar por ello en el futuro. En razón de que los gobiernos tienen un incentivo para abusar de su poder, y las disciplinas democráticas (electorales) no son suficientes, el gobierno cede su poder a un cuerpo con incentivos diferentes.

Pero el ceder poderes a un cuerpo independiente, al tiempo que puede reducir los problemas derivados de los incentivos de los políticos, puede también introducir nuevos problemas vinculados con los incentivos: tal como ha enfatizado Stigler<sup>41</sup>, los cuerpos regulatorios independientes con frecuencia son capturados por aquellos a quienes se supone que tienen que regular; es más probable que los bancos centrales independientes reflejen los intereses de la comunidad financiera que los intereses de los trabajadores o de los empresarios. Las instituciones independientes (incluyendo los bancos centrales independientes) actúan también como las demás burocracias: llegan a tener sus propios incentivos institucionales, que los conducen a buscar el fortalecimiento y el incremento de sus poderes. Así, mientras que resuelve un conjunto de problemas vinculados con los incentivos, el establecimiento de instituciones independientes genera otros problemas. La gobernanza de estas instituciones llega a revestir, por consiguiente, una importancia crítica.

A este respecto, cabe señalar que la independencia es a menudo confundida con la *sensibilidad política*, la *representatividad* y la *experticia*. La independencia es un asunto de *responsabilización* (*accountability*). Los cuerpos independientes no son *directamente* responsables, aunque inevitablemente existe un sistema indirecto de rendición de cuentas, en el que los funcionarios pueden ser objeto de remoción, por ejemplo en caso de delitos groseros. Los bancos centrales independientes pueden reconocer, por ejemplo, que ellos son instituciones públicas y ser sensibles a los grandes problemas políticos, independientemente de su mandato oficial. El hecho de que sus autoridades no sean removidas en caso de que no obedezcan a cada uno de los caprichos de la opinión pública -y ciertamente, a esas instituciones se les otorgó independencia precisamente para darles esa libertad-, no representa un permiso para ignorar lisa y llanamente la voluntad general.

Más importante aun, el hecho de que sean independientes no significa que deban prescindir de la representatividad. Los problemas de la política monetaria afectan a todos los sectores de la economía y no sólo a la comunidad financiera. La divergencia de intereses y de perspectivas puede ser enorme. Yo recuerdo haber estado en una reunión en la que un ex alto funcionario de un banco central enfatizó las asimetrías en los riesgos asociados con las políticas, por lo que se debería prestar más atención a unos impactos que a otros, en razón de que las consecuencias negativas podrían ser más significativas y más difíciles de corregir en unos que en otros. Yo estuve de acuerdo, pero a continuación voy a señalar que en los países en los que había una red de seguridad social inadecuada, el desempleo que pudiese resultar de una política monetaria demasiado rígida podría conducir a graves consecuencias sociales y efectos económicos de largo plazo. Las interrupciones forzosas de la educación debido a que las familias no pudieron seguir pagando la cuota en el sector privado, muy probablemente podrán haber sido definitivas. Pero no era esto en lo absoluto lo que el ex funcionario tenía en mente: él pensaba en los comerciantes que, como resultado de la inflación y del incremento de los precios correspondientes, podrían ver reducidas su ganancias netas.

Para estar seguros, los países con una larga historia de alta inflación podrían querer enviar una señal creíble en el sentido de que ellos habían abandonado aquellas políticas altamente inflacionarias, y

podieran querer hacerlo mediante la creación de bancos centrales independientes que fueran controlados por aquellos entre cuyos intereses estaba el mantenimiento de una baja inflación - ciertamente que pudieran ganar al tener una inflación menor a la esperada (lo que podría resultar en precios de bonos más altos que los esperados). La escogencia de quién habría de integrar la directiva de estas instituciones puede ser vista como parte de un mecanismo de *compromiso*.

Pero no todas las sociedades pueden querer establecer este compromiso en particular. La independencia podría, en cambio, simplemente consistir en el compromiso de no tener políticas monetarias dictadas por los incentivos de corto plazo de los políticos, que (como ya se ha señalado en su oportunidad) podría llevar a un recalentamiento en la carrera electoral. Esta clase de compromiso es consistente con una directiva más representativa.

Unos pocos países, reconociendo la divergencia potencial entre los intereses de la comunidad financiera y el más amplio interés general, han prohibido la incorporación de representantes de la comunidad financiera a estas directivas.

Uno de los argumentos en favor de una amplia representación de la comunidad financiera es que es allí donde reside el requisito de la experticia. A su vez, uno de los argumentos para la independencia es que facilita el uso de la experticia. Ciertamente, tanto la rama ejecutiva como la legislativa, al legislar, pueden recurrir a la experticia, pero muchos de los problemas son lo suficientemente complejos como para que tenga sentido su delegación a expertos, a un cuerpo independiente habilitado para ejecutar la *intención*, por ejemplo, de la rama legislativa. En la práctica, se encuentran dos problemas: en primer lugar, que los cuerpos independientes a menudo no están conformados por expertos, sino más bien por designados políticos que reflejan intereses especiales y/o políticos; y en segundo lugar, que las fronteras entre las decisiones políticas y técnicas a menudo son difusas.

Regresemos al ejemplo de un banco central independiente. La función más importante de un banco central es la regulación macroeconómica. Sin embargo, en la mayoría de los países, la Junta Directiva del Banco Central no está dominada por macroeconomistas que lidericen esta área en el país - o ni siquiera por quienes poseen un alto nivel de experticia en economía financiera y en las relaciones con la economía *real*. La primera vez que un connotado analista macroeconómico fue designado para integrar la *Fed Board* fue durante la Administración Clinton, pero esta designación no fue seguida por otras similares. El único macroeconomista con reputación internacional que fue designado para la Junta como vice-presidente, Alan Blinder, renunció frustrado. Hubo otros economistas de primera línea - Janet Yellen, que se movilizó para convertirse en jefe del Consejo de Asesores Económicos, o David Mullins, ex profesor en la Harvard Business School-, pero fueron más la excepción que la regla<sup>42</sup>.

La falta de experticia no sólo dificulta a los cuerpos reguladores independientes el cumplimiento efectivo de sus mandatos, sino que facilita que ellos sean influenciados por grupos de intereses especiales, estreche sus perspectivas y aumente en todo sentido las consecuencias de la falta de representatividad. La falta de experticia hace que ellos se expongan a modas tales como el monetarismo<sup>43</sup>.

### *El balance final*

La delegación y el compromiso mediante mecanismos de independencia trae consigo el pago de dos altos precios: menos responsabilización democrática, y menos flexibilidad para adaptarse y ajustarse a las circunstancias cambiantes. Pero el compromiso también tiene potencialmente dos grandes ventajas: los compromisos reducen la probabilidad de abuso del poder discrecional; y la confianza en una mayor macroestabilidad puede ofrecer un mejor entorno para la inversión. Existe un *continuum* en los grados de independencia, y el grado real de independencia puede ser marcadamente diferente del que aparece en el mapa "organizacional". Un banco central que reporta a un ministro de finanzas puede ser bastante independiente en una sociedad en la que la norma se expresa firmemente en

contra de la intervención. Como se ha hecho notar anteriormente, en los Estados Unidos, el banco central supuestamente independiente ha mostrado un alto nivel de sensibilidad política.

Si la independencia formal promueve el desempeño económico, y en qué medida podría hacerlo, son aspectos que varían de acuerdo con el país en cuestión<sup>44</sup>. Esto es consistente con las regresiones comparativas entre distintos países (que se reconoce que deben ser interpretadas con precaución). Mientras que existen algunas evidencias en relación con el hecho de que la independencia conduce a una menor inflación (como podría esperarse), existen pocas evidencias de que ella conduzca a mejorar el desempeño general en las variables *reales*, en el subempleo, el crecimiento o los salarios reales.

#### *Implicaciones para la eficiencia del sector público: restricciones presupuestarias duras*

Existe una implicación más, de importancia crítica, acerca de la incapacidad para establecer compromisos en relación con el problema que nos ocupa, la eficiencia y la eficacia del sector público. El gobierno a menudo tiene dificultades para imponer restricciones presupuestarias duras. Por su parte, las empresas también confrontan restricciones presupuestarias duras: si no son capaces de competir efectivamente, vender sus bienes a precios que exceden el promedio de los costos de producción, ellas dejan de funcionar. Por consiguiente, las empresas incompetentes resultan eliminadas. En el caso del sector público, no hay un *mecanismo* de selección automática que funcione en forma similar. Ciertamente, en muchas empresas públicas, los objetivos financieros y sociales se encuentran combinados, por lo que es difícil afirmar si una empresa está siendo eficiente. Si una compañía estatal de acero tiene las instrucciones de mantener una planta abierta, evitar la pérdida de empleos, y seguidamente reporta pérdidas, tratará de atribuir esas pérdidas no a una falta de eficiencia, sino a las restricciones externas que le han sido impuestas. Con demasiada frecuencia esta situación trae consigo el reemplazo de restricciones presupuestarias duras por restricciones presupuestarias blandas: las empresas apelan al gobierno para que cubra cualquier pérdida. Las consecuencias son obvias: la atenuación de los incentivos para la eficiencia.

### **Competencia**

Hasta este momento hemos delineado un cierto número de aspectos que hacen al gobierno *inherentemente* diferente del sector privado: los poderes con los cuales está investido y las restricciones que confronta. Pero existe una diferencia más, que aunque importante, no es *inherente*. A menudo se comprueba una falta de competencia, *inclusive en áreas donde no se trata de un monopolio natural*. El gobierno utiliza sus poderes para evitar la competencia. (He aquí un ejemplo de abuso de poderes).

La competencia es importante como un mecanismo de incentivo y como un mecanismo de seguimiento. El tener diferentes organizaciones involucradas en actividades similares nos ofrece la base para establecer comparaciones. Sin la posibilidad de establecer tales comparaciones, ¿cómo podemos saber si la compañía telefónica está siendo eficiente? Contando con estas comparaciones, al menos tenemos la base para formular un juicio. Anteriormente, yo cité el ejemplo de los ferrocarriles canadienses, donde la empresa gubernamental era tan eficiente como la privada, en parte presumiblemente porque tenía competencia.

### **IV. Mejorando la eficiencia y la eficacia del sector público**

En las secciones anteriores hemos destacado algunas limitaciones *inherentes* al sector público: tiene poderes que no tiene el sector privado, y existe la posibilidad de que pueda abusar de esos poderes; por otra parte, tiene dificultades para asumir compromisos. La preocupación por el abuso de poderes naturalmente lleva a que se establezcan restricciones, pero estas restricciones que limitan el abuso, también limitan la eficiencia del sector público.

Algunas de las desventajas del sector público tan a menudo citadas, o no son inherentes, o al menos pueden ser disminuidas. El gobierno puede *incrementar* la extensión en que se sujeta a la

competencia, puede imponer incentivos más fuertes que los que había promovido en el pasado, y puede tratar de cambiar la cultura organizacional. Yo formé parte de la iniciativa de reinención del gobierno de la Administración Clinton, en el curso de la cual se utilizaron todos estos mecanismos. Resultó que no sólo algunos de ellos fueron extremadamente exitosos, sino que se comprobó la existencia de ciertas ventajas que poseía el sector público sobre el sector privado, algunas de las cuales estaban relacionadas con sus poderes exclusivos, y otras, con el *rol* que desempeña este sector en la sociedad.

### **Cultura organizacional e identidad**

Voy a comenzar mi exposición con la cultura organizacional y la identidad individual, en parte porque estos temas han sido desestimados en el pasado, y en parte porque es muy claro que se requiere de algo que vaya más allá del razonamiento económico convencional. Gran parte de la comparación público/privado se centra en las diferencias en los incentivos organizacionales (las restricciones presupuestarias duras que el sector privado confronta versus las restricciones presupuestarias blandas en el sector público). Pero hemos argumentado que lo que importa para el desempeño organizacional son los incentivos individuales, y aquí las diferencias, especialmente en las áreas de la administración, son mucho menos pronunciadas. En una perspectiva más amplia, es preciso examinar cómo estos incentivos organizacionales se traducen en incentivos individuales.

Un cierto número de autores, entre ellos recientemente Akerlof y Simon, han argumentado que en verdad no se puede explicar el comportamiento individual en el seno de las organizaciones únicamente sobre la base de los sistemas de incentivos. Estos académicos se ubican tal vez en particular sintonía con quienes le dan una importancia limitada a los incentivos: pocos de ellos reciben una recompensa financiera por cualquiera de las innumerables actividades que llevan a cabo. ¿Cuál es el incentivo que reciben por supervisar un estudiante mediocre? Ellos pudieran fácilmente rehusarse a supervisar al estudiante, o hacerle la vida tan desagradable al supervisado que tendría que dirigirse a otra parte. ¿Por qué tendrían que asistir a las reuniones del departamento y suministrar los otros bienes públicos requeridos para la marcha de un departamento exitoso?

El problema principal-agente al cual nos hemos referido reiteradamente puede ser resuelto en dos distintas formas. Una consiste en suministrar estructuras de incentivos que sintonicen mejor los intereses del principal y los del agente. Ya hemos visto las limitaciones de este enfoque. El hecho de que sea preciso ir más allá de los estrechos confines de la economía tradicional es sugerido por la investigación que concluye que los problemas de evasión de las responsabilidades (*free rider*) no son tan serios, al menos en muchos casos, tal como lo han proclamado los economistas durante largo tiempo<sup>45</sup>. Los trabajadores no usan toda ocasión en que puedan aprovecharse impunemente de dicha evasión. Están en el interés colectivo de la organización a la cual pertenecen, inclusive cuando las recompensas directas que obtienen podrían sugerir que no vale la pena.

Esto me lleva al segundo enfoque para resolver el problema suscitado por las relaciones principal-agente, un enfoque que va más allá de la economía tradicional: se trata de cambiar las preferencias del agente de modo que pueda *adoptar* como propias las preferencias del principal, de manera que se *identifique* con los objetivos y las metas compartidas de la organización. Los individuos se identifican con las organizaciones de las cuales ellos forman parte. Simon ha descrito la capacidad de los individuos para proceder de esta forma como *docilidad humana*, y argumenta que existen poderosas fuerzas evolutivas que asignan a quienes poseen este atributo una ventaja selectiva.

Este proceso de *identificación*<sup>46</sup> se encuentra en el centro de lo que a menudo es designado como creación de una *cultura organizacional*, un conjunto de opiniones compartidas acerca de lo que debería hacer una organización, y cómo debería hacerlo, que es lo esencial si las organizaciones quieren actuar como *equipos* efectivos, vale decir, si se asume que las organizaciones han de actuar *colectivamente* en lugar de ser sólo una red de individuos.

Desde el momento en que la identificación alude a la percepción que de sí mismos tienen los individuos y de lo que les importa, es natural que dirijamos nuestra mirada hacia la psicología humana. A este respecto, quisiera enfatizar dos aspectos particulares de la conducta humana. He señalado (Stiglitz, 1979) que en muchas circunstancias, un importante rasgo, como es la *sociabilidad* humana, debe ser invocado para dar cuenta del comportamiento humano en las organizaciones, y del consecuente diseño organizacional. Para decirlo en términos tal vez demasiado simplificados, a los individuos les gusta interactuar con otros, ser parte de un equipo. Una de las razones por las cuales a los individuos les gusta ser parte de un equipo es que al perseguir el interés del equipo, ellos se ven a sí mismos como haciendo algo más que perseguir sus propios intereses. Esto, a su vez, se relaciona con un fenómeno más general, ampliamente comprobado. Los psicólogos han hecho notar que los individuos se muestran motivados tanto por recompensas extrínsecas (como es el caso del pago) como por recompensas intrínsecas (como es la satisfacción por el trabajo en sí mismo, o por sus resultados), y que con frecuencia, e inclusive típicamente, las recompensas intrínsecas son más efectivas. La satisfacción de atender a un enfermo o de aportar para la solución de un problema relacionado con el apoyo requerido por los ancianos, constituyen ejemplos de recompensa intrínseca.

Por consiguiente, siendo parte de un equipo -trabajando para el éxito del grupo- y percibiéndose a sí mismo como habiendo contribuido con su éxito, es una forma de recompensa interna que puede ser altamente motivante.

Mientras que muchos individuos se encuentran más motivados por metas bien definidas, la maximización de su ingreso es sólo uno de los objetivos que ellos tienen interés en satisfacer. Los economistas tradicionales responderían a esto diciendo “¡Sí, por supuesto! Ellos maximizan su utilidad, cualquiera que ella sea”. Necesitamos ser cuidadosos en evitar un razonamiento circular: si hacer felices a los demás me hace feliz a mí, la satisfacción de sus intereses se torna parte de mi propio interés. La teoría económica tradicional explícitamente excluye esta clase de interdependencia del bienestar, y se centra en un aspecto del comportamiento individual, como es la persecución egoísta de su propio interés, habitualmente interpretada en estrechos términos financieros.

Así, la teoría económica tradicional ha tomado como dado que el objeto de preocupación de los individuos se relaciona con el consumo y el placer. Las preferencias son tratadas como exógenas, ubicadas fuera del control ya sea del individuo como de la organización. Ninguna de estas presunciones es realista.

Inclusive si Adam Smith estuviese en lo cierto con respecto a que la persecución de su propio interés por parte del individuo conduce a la eficiencia económica, no queda claro el hecho de que si los individuos se perciben a sí mismos como persiguiendo simplemente su propio interés, ello conduciría a la maximización de la felicidad de un individuo, independientemente de cómo ella pueda ser definida. Los gerentes saben que existen formas en que ellos pueden afectar su sentido del bienestar, y motivar a los individuos para actuar en una forma que sea consistente con los intereses organizacionales, *más allá* del diseño de esquemas de compensación.

Ciertamente, aquellos que se encuentran en posiciones gerenciales reconocen que una de sus responsabilidades es inducir a quienes trabajan con ellos a adoptar los objetivos y metas de la organización, como sus propios objetivos. Otra vez, no se trata necesariamente de un conflicto entre las metas individuales y las organizacionales; a este respecto, los trabajadores a menudo piensan que si las organizaciones de las cuales ellos forman parte actúan bien, ellos también habrán de prosperar, y los gerentes procuran fortalecer esta idea. Pero para los economistas tradicionales, este vínculo no sería suficiente porque cada trabajador quisiera actuar por su cuenta. La perspectiva en favor de la cual estoy argumentando sostiene que los individuos adoptan verdaderamente, como parte *de su propia fuente de utilidad*, las metas organizacionales. Si hacen esto, como sugiere Simon, en razón de que sus preferencias son fácilmente moldeables o porque ellos simplemente desean agradecer a quienes se

encuentran a su alrededor o ser parte de un equipo ganador (tal como sugiere Stiglitz), ello establece escasas diferencias en lo que respecta a nuestro análisis.

Existe una variedad de herramientas que son utilizadas por parte de quienes se encuentran en posiciones gerenciales para contribuir con la *identificación* y para motivar a sus trabajadores. Una de las más importantes es la *competencia*: ésta ayuda a definir quiénes somos en relación con quiénes no somos; y mientras que estos procesos excluyentes para la creación de una identificación pueden ser, desde una amplia perspectiva societal, contraproducentes, cuando forman parte de una competencia amistosa pueden ser sumamente constructivos. La competencia tiene un importante efecto de incentivo, no sólo porque permite obtener altos beneficios marginales a los esfuerzos que se asocian con una variabilidad relativamente baja en las recompensas (riesgo), sino también porque facilita que los individuos en el interior de un grupo se identifiquen con los objetivos del equipo (de la organización), y ciertamente ayuda a cristalizar lo que son esos objetivos: la búsqueda de hacer las cosas mejor que el rival ayuda a crear una solidaridad organizacional, y la definición de lo que significa vencer ayuda a definir los objetivos de la organización<sup>47</sup>.

A este respecto, la competencia entre organizaciones es marcadamente diferente de la competencia entre individuos en el interior de una *organización*. La competencia en el interior de las empresas induce a los individuos a pensar en sus propios intereses y a focalizar en las diferencias entre estos intereses y aquellos de otros miembros de la organización. Esto, me parece, suministra una parte de la explicación del rompecabezas: ¿por qué es que vemos, a pesar de las claras ventajas del incentivo/riesgo en los esquemas de desempeño relativo, a los cuales he hecho referencia con anterioridad, una escasa utilización de las confrontaciones *dentro* de las organizaciones? Inclusive esto sirve para explicar la reticencia de numerosas organizaciones para utilizar esquemas de compensación que ponen mucho énfasis en el desempeño. Al seleccionar a algunos que han hecho las cosas mejor que los demás, focalizando el interés en el desempeño *individual*, se erosiona el comportamiento cooperativo. (En el marco de la literatura económica clásica ha existido una cierta atención a estos problemas: los aportes que se refieren a los salarios de eficiencia; la productividad afectada por la moral, y la moral, por las percepciones de si uno está siendo tratado en forma justa, y si esto, a su vez, se ve afectado por los salarios relativos<sup>48</sup>).

Existen otros aspectos del diseño organizacional que son importantes para la motivación y la identificación que se derivan de los principios enunciados con anterioridad: aun cuando hay recompensas intrínsecas para el trabajo, los trabajadores tienen que sentir que su trabajo es reconocido y apreciado. Esta compensación no monetaria puede ser tanto o más importante que las recompensas pecuniarias. Los trabajadores que tienen contacto directo con clientes a menudo pueden obtener estas recompensas a partir de la reacción de sus usuarios; los compañeros de equipo, cuando trabajan unidos, se recompensan mutuamente. Los esquemas compensatorios de competencia intraorganizacional, en cambio, lleva a los individuos a pensarse a sí mismos como separados del resto del equipo.

El papeleo burocrático, si bien puede ayudar a sustraer de responsabilidades a los miembros de la burocracia, al mismo tiempo puede reducir el sentido propio individual de la eficacia. Así, tanto la competencia como la burocracia tienen ambas un efecto directo y motivacional sobre el desempeño, el uno positivo y el otro negativo.

En razón del supuesto de que las organizaciones del sector público persiguen el bien común, puede ser más fácil crear un *ethos* institucional según el cual la gente crea que sus recompensas se originan en lo que hacen para el bien común, no sólo en lo que ellos han recibido como pago. Mientras que las corporaciones pueden tratar de persuadir a los empleados acerca de la importancia societal de los productos que generan, tanto la gerencia como los trabajadores saben que las ganancias constituyen el saldo final. La gerencia moderna “dura”, que rápidamente descarta a los trabajadores que ya no son necesarios, socava el sentido de la corporación como un equipo y focaliza la atención en las

recompensas externas. El hecho de que una actividad está siendo llevada en el sector público le asigna una impronta: que lo que rige la actividad no es la ganancia sino el servicio público.

Para estar claros, la recompensa intrínseca sigue siendo importante: un trabajador del sector público puede voluntariamente aceptar trabajar por menos que en el sector privado; la satisfacción del *servicio público* puede ser una forma de compensación no pecuniaria. Pero si la remuneración es mucho menor, puede generar un resentimiento. Más aun, tal como lo hemos señalado con anterioridad, si las normas burocráticas obstaculizan su desempeño laboral, tal como él lo percibe, también las recompensas intrínsecas se verán erosionadas. Puede instalarse un círculo vicioso: las normas burocráticas que llevan a la pérdida de la satisfacción en el trabajo, llevan al mal desempeño por parte de los trabajadores, y a la necesidad de implementar normas burocráticas más severas para satisfacer el requisito de un mejor desempeño.

### **Lecciones para las organizaciones públicas**

¿Qué tiene que ver todo esto con el tema central de este documento, a saber: cómo explicar las diferencias entre la eficiencia y la efectividad de las organizaciones públicas y privadas? ¿Y qué es posible hacer para mejorar la eficiencia de las organizaciones públicas? ¡Muchísimo!

He argumentado que las organizaciones públicas han atenuado significativamente sus estructuras de incentivos financieros, y por razones económicas tradicionales, sería de esperar que las estructuras de incentivo individual también se vieran consecuentemente atenuadas. Quizás las estructuras de incentivo individual en el sector privado no sean tan atenuadas como en el sector público, pero sin embargo, ellas son también débiles.

#### *Más competencia y restricciones presupuestarias más duras*

Parte del éxito del sector privado radica en los entornos organizacionales “mejorados”: la competencia y las restricciones presupuestarias duras a las cuales están sujetas las empresas. Pero estos objetivos organizacionales tienen que motivar el comportamiento individual, utilizando incentivos financieros limitados; y esto implica, en una forma u otra, que los individuos tienen que adoptar el objetivo del grupo.

Muchas organizaciones públicas fallan en ambos aspectos. En primer lugar, no están sujetas a restricciones presupuestarias duras. En parte, por las dificultades que confrontan los gobiernos para establecer compromisos, para amarrarse sus propias manos. Los gobiernos democráticos no pueden amarrar a sus sucesores. Aunque hay acciones que un gobierno puede emprender y que pueden afectar los costos de “transacción” de, por ejemplo, la utilización de subsidios, y por esta vía hacer menos probables las restricciones presupuestarias blandas, existe para ellas mucho menos obligatoriedad que para las empresas que enfrentan restricciones. Esto, a su vez, tiene mucho que ver con las diferencias innatas entre los sectores privado y público: el poder para decretar impuestos casi necesariamente implica una restricción presupuestaria débil; el hecho de que en el sector privado todas las transacciones deben ser *necesariamente* voluntarias implica una restricción presupuestaria fuerte. En cierto sentido, por lo tanto, los mayores poderes del gobierno necesariamente debilitan la eficacia de los incentivos.

El segundo atributo importante del entorno organizacional al cual hemos hecho referencia, la competencia, también distingue el sector público del sector privado. En mucho de lo que hace, el gobierno es inmune a la competencia. Pero a diferencia del primer problema, ésta no es, en la mayoría de los casos, una diferencia innata.

Aquí, el problema con frecuencia es de negociaciones. El gobierno puede crear competencia tanto interna como externa. Podría, por ejemplo, establecer dos servicios de correos, o podría permitir la entrada de nuevas empresas. Ciertamente, en los Estados Unidos existe ahora una amplia



competencia tanto para la entrega de paquetes como para el servicio postal expreso. El gobierno sigue reteniendo, sin embargo, al monopolio para la correspondencia ordinaria de primera clase<sup>49</sup>.

La competencia ha tenido saludables efectos de incentivo. En el caso en que existen ciertos dividendos crecientes, *en ausencia de efectos de incentivo*, tener dos servicios postales sería ineficiente. Pero la pérdida derivada de la incapacidad para explotar cualquier economía de escala puede ser mucho menor que las pérdidas derivadas de la ausencia de competencia (ver, por ejemplo, Nalebuff y Stiglitz, 1983b).

La ausencia de competencia no sólo afecta negativamente los incentivos organizacionales, sino que también lesiona, como ya hemos visto, la capacidad para juzgar si la organización es o no eficiente.

Hemos señalado, asimismo, que la competencia puede tener efectos positivos contribuyendo a clarificar o a focalizar los objetivos organizacionales, y ayudando a los individuos a identificarse con dichos objetivos. Ciertamente que la competencia es sólo una de las formas de lograr esto. Algunas unidades del gobierno de los Estados Unidos, tales como el FBI y el Park Service, han tenido un éxito notable en esta área, un éxito que se supone, sin lugar a dudas, se refleja en el éxito de estas organizaciones. Los métodos mediante los cuales estas agencias han logrado dicho éxito serán motivo de próximos estudios. Lo que yo quiero enfatizar por ahora, sin embargo, es la aparente ausencia, en algunas ramas del gobierno, de atención a estos tópicos.

#### *El mejoramiento de las relaciones con el usuario y el monitoreo*

Con anterioridad, en este documento, he hecho notar que en muchas de las actividades del gobierno, el monitoreo se dificulta; es difícil medir la productividad y evaluar el desempeño. Pero esto no es cierto para todas las actividades de los trabajadores del gobierno, o al menos para todos los aspectos implicados en estas actividades. Por ejemplo, es posible monitorear el tiempo que se requiere para que un documento sea procesado. Es posible monitorear la frecuencia de errores detectados al procesar un formulario. Inclusive, es posible evaluar, quizás de manera imperfecta, la amabilidad con que un funcionario del gobierno trata a un usuario.

Las empresas en el sector privado han reconocido esta situación. Reconocen que existen numerosas dimensiones para llevar a cabo transacciones con sus usuarios. La velocidad con que se completan las transacciones, la cortesía con que los usuarios son tratados, así como la frecuencia de errores, son componentes importantes a la hora de escoger un proveedor. La competencia ayuda a centrar la atención en estos atributos que van más allá de la simple descripción de un producto y de su precio, y que son atributos valorados por los usuarios. La ausencia de competencia, en muchos casos, ha hecho que las agencias del gobierno desestimen estos aspectos. Las agencias gubernamentales tienden a focalizar estrechamente su atención, por ejemplo, en los costos privados de procesamiento, no tomando en cuenta los costos soportados por sus usuarios. La eficiencia económica -y los mercados privados- toman en cuenta tales costos.

En estos aspectos, las empresas pueden hacer uso del monitoreo por parte de los usuarios: éstos pueden ser muy efectivos monitores porque tienen un incentivo para hacerlo. En el caso de los bienes públicos puros, nadie tiene incentivos para monitorear. Pero gran parte de lo que es suministrado públicamente no es un bien público puro. La introducción de más competencia -mayor rango para la escogencia- (o inclusive más vehículos para hacer oír la “voz”, utilizando el término acertado de Hirschman<sup>50</sup>) permitiría un monitoreo privado más eficaz de las agencias públicas y de sus funcionarios. Al mismo tiempo, ofrece importantes retroalimentaciones: las interacciones positivas, y el hecho de que una determinada escogencia que haya estado disponible haya sido tomada, puede contribuir con la moral organizacional -y con la identificación de los trabajadores con el objetivo de la organización.

#### *Reconociendo la falibilidad humana*

Cualquiera que sea la forma del monitoreo, se pondrán al descubierto errores. Los trabajadores deben recibir incentivos para evitar errores -o tal vez, en forma más precisa, yo debería decir que tienen que recibir los incentivos apropiados para que puedan evitar errores. Sin embargo, los errores son inevitables. Sería prohibitivamente costoso el evitarlos. Las organizaciones deben diseñarse de tal forma que puedan mitigar las consecuencias de los errores individuales. Pero otra vez, esto necesita ser visto como una decisión económica. Más errores pueden ser evitados, pero sólo con costos mayores, por ejemplo, en el monitoreo.

En un reciente trabajo con Raaj Sah, nos centramos en la cuestión del diseño de las organizaciones económicas (lo que denominamos la arquitectura), tomando en cuenta la falibilidad humana. Contrastamos los desempeños, por ejemplo, de las organizaciones jerárquicas y poliárquicas. En los años 1960, los consultores gerenciales solían diseñar mapas organizacionales: si la duplicación podía evitarse y las tareas se asignaban claramente, entonces la eficiencia organizacional podría mejorarse. Ya hemos visto una serie de razones que muestran que esta suposición es errónea: la competencia entre unidades puede tener fuertes efectos positivos que superan ampliamente cualquier pérdida debida a la duplicación. Pero el reconocimiento de la falibilidad humana suministra otra razón por la cual aquello es erróneo: el desempeño promedio de la organización como un todo puede mejorarse con estructuras organizacionales poliárquicas, en las cuales, por ejemplo, a varias unidades puede serles asignada la tarea de revisar proyectos similares para su aprobación. Las fallas o los fracasos en una subunidad no tendrán, por consiguiente, los efectos desastrosos sobre todo el desempeño organizacional que pudieran presentarse si esto ocurriese en ausencia de esta aparente duplicación. El clamor del público cuando se detecta un error es comprensible: es su dinero que está siendo malgastado. El público no percibe los costos en los que podría haberse incurrido -y en los que realmente se incurre- para hacer que la aparición de estos errores sea menos probable. Las empresas pueden adoptar una visión más objetiva sobre este asunto. Ellas equilibran los costos de los errores con los costos que conlleva la prevención de estos errores. En algunos casos, las empresas pueden ser bastante directas en sus transacciones: pueden entregar un producto más confiable, pero a un costo más elevado.

El mercado responde a la evaluación que hacen los consumidores respecto de las transacciones. Pero en la esfera pública, el vínculo es más difícil de visualizar, en parte porque costos y beneficios a menudo son asumidos por diferentes individuos. En una entrevista con un gran fabricante de motores a reacción para aeroplanos, la empresa reportaba costos significativamente más altos para fabricar el mismo motor para el gobierno que para el sector privado. La producción de los motores para el gobierno costaba un 30% más. Estos motores tenían exactamente el mismo diseño. Sin embargo, el gobierno quería estar seguro de que nada del dinero que debía gastarse en el motor fuese gastado en otra cosa o malgastado. El gobierno monitoreaba de cerca a la empresa privada y le imponía normas dirigidas a prevenir despilfarros y errores. La lección parece ser que resulta caro ahorrar dinero: es posible gastar más de un dólar para asegurar que un dólar no ha sido despilfarrado.

Una de las innovaciones en materia de compras durante la Administración Clinton fue, por lo tanto, moverse más allá de las políticas de compra competitivas. El problema fue que la especificación precisa de los productos había tenido a menudo el efecto de limitar la competencia -por lo general fueron pocas las empresas que quisieron rediseñar su línea de producción para cumplir con esas especificaciones. El mercado competitivo es un espacio en el que millones de consumidores se encuentran evaluando las transacciones, y existe por lo tanto una firme presunción de que aquellos que sobreviven a la prueba del mercado representan la “frontera” -lo mejor entre la calidad, la durabilidad y las combinaciones de precios más factibles.

*Hacia un énfasis más equilibrado en la equidad*

Entre los “errores” que con más frecuencia despiertan la ira del público están aquellos que se vinculan con iniquidades. Cualquiera de nosotros que tenga más de un niño, conoce la importancia de los problemas de equidad. Ninguna acusación se oye más que la que dice: “no es justo”. En contrapartida, no puedo evocar ninguna ocasión en la que yo haya oído: “no es eficiente”. Y la mayoría de nosotros -habiendo pasado por el rol de padres- rápidamente captamos que la justicia, al igual que la belleza, está en el ojo del observador. Todas las partes pueden, simultáneamente, y con bastante razón, clamar que han sido tratadas injustamente.

Ya hemos visto anteriormente que uno de los poderes más grandes del gobierno -su poder para aplicar impuestos- conduce a la firme obligación, en las sociedades democráticas, de que los dineros así recolectados deben ser gastados equitativamente. Nadie quiere -ni podría soportar- que su hijo o hija fuese tratado en forma diferente a cualquier otro niño con igual capacidad. Para asegurar que los fondos sean gastados equitativamente, imponemos restricciones significativas al gobierno, restricciones que, en muchos casos, interfieren de manera importante con la eficiencia económica.

La ausencia de competencia exagera las preocupaciones en torno a la equidad. Por ejemplo, existe la posibilidad de escoger entre varias aerolíneas. Si una persona piensa que ha sido tratada en forma injusta por una aerolínea -al haberle asignado un asiento inadecuado, por ejemplo- tiene la opción de utilizar otra aerolínea. El hecho de que tales iniquidades puedan también surgir en el sector privado puede enseñarnos una importante lección; las iniquidades percibidas (y tal vez reales) son inevitables. Pero cuando el gobierno tiene un monopolio estatal en *algunas* actividades, no hay hacia adonde dirigirse en caso de una iniquidad.

Otra vez, el problema es de transacciones: si adoptásemos una actitud más relajada en relación con posibles iniquidades, que una persona pudiera obtener algo más que otra, ¿podríamos alcanzar ganancias significativas en eficiencia económica? No tenemos evidencias contundentes sobre este asunto, pero yo me inclino a creer que en verdad hemos ido demasiado lejos en este asunto. Así como una mayor tolerancia en lo que se refiere a los errores -o más precisamente, el reconocimiento de que los errores son inevitables y costosos de evitar- mejoraría la eficiencia y la eficacia de las organizaciones públicas, del mismo modo lo haría una mayor tolerancia de las iniquidades, o más precisamente, el reconocimiento de que las iniquidades (percibidas) son inevitables y costosas de evitar.

### *Reformas institucionales y de políticas*

La mayoría de los servicios suministrados por el sector público requieren habilidades técnicas y profesionales. Las diferencias entre los partidos no radican tanto en el contenido de su filosofía política, sino acerca de quién hará un mejor trabajo de gerencia. Existen peligros reales, no obstante, en la politización de aquellas actividades cotidianas, que van desde el otorgamiento de licencias de conducir, a la recaudación de aranceles de aduana y a la aplicación del código tributario. El propósito original de la legislación del servicio civil no fue exclusivamente el de proteger a los funcionarios públicos, sino proteger a los contribuyentes, asegurar que aquellos que ingresen fuesen los mejores calificados. En la práctica, sin embargo, los gobiernos han encontrado una variedad de formas de sortear las rigideces, y en muchos países, muchas agencias de gobierno se ubican lejos de los “estándares profesionales”. Es así que surge un movimiento para la creación de agencias gubernamentales independientes, por ejemplo, para recaudar aranceles e impuestos, y para asegurar que se actúe de manera altamente transparente y de acuerdo con los estándares profesionales.

Al mismo tiempo, he advertido con anterioridad que la independencia no es una panacea, que existen decisiones clave que son de índole política, y que debería procederse con cautela frente a la posibilidad de transferir dichas decisiones a los tecnócratas, al menos no sin unos lineamientos claros. Como mínimo, allí debería exigirse un alto grado de responsabilización política.

El pensar acerca del diseño institucional desde la perspectiva de la corrupción tiene otras implicaciones, una de las cuales ya ha sido mencionada. Existe la tendencia por parte de quienes gustan de las cartas organizacionales, a rechazar la duplicación: debería haber un único regulador, una única organización a cargo de cada actividad. Por el contrario, yo he argumentado que la duplicación puede ser de utilidad, y que cuando ha sido bien diseñada, los beneficios pueden superar ampliamente los costos, los chequeos pueden restringir la extensión de la corrupción y la competencia puede ser un acicate para la eficiencia<sup>51</sup>.

Otras reformas institucionales están diseñadas para mejorar los incentivos, en parte imponiendo restricciones presupuestarias duras. La corporatización, una instancia a medio camino entre la propiedad pública y la propiedad privada, ha probado ser efectiva en cuanto a incrementar la eficiencia en muchas antiguas empresas estatales. Ciertamente, gran parte del mejoramiento en el proceso de privatización ocurrió durante el período de corporatización, antes de la privatización (aunque algunos defensores de la privatización dicen que fueron los incentivos provistos por las ganancias que tendrían lugar luego de la privatización lo que motivó el mejoramiento en la eficiencia). Pero la corporatización puede permitir a las antiguas empresas estatales actuar en una forma mucho más parecida a las empresas privadas convencionales -enfrentando restricciones presupuestarias duras, procurando satisfacer necesidades de largo plazo, y suministrando pagos como incentivos-, al tiempo que aseguran una debida atención a los objetivos *públicos*, lo que no ocurre adecuadamente cuando la motivación es el beneficio. Sobre estas bases, la Administración Clinton defendió la corporatización del sistema de control del tráfico aéreo<sup>52</sup>.

Las organizaciones basadas en el desempeño representan otra iniciativa para diseñar formas organizacionales en el interior del sector público que mejoren los incentivos. Otra vez, es preciso decir una palabra de atención en esta materia: no debería perderse de vista la razón por la que las actividades se encuentran en el sector público, y reconocer que pueden existir importantes dimensiones del desempeño organizacional que son difíciles de cuantificar (y por lo tanto, es difícil el diseño de sistemas de recompensa basados en ellas). Por ejemplo, se puede recompensar a las oficinas de patentes por el número de patentes que procesan, pero lo que también interesa es saber cuán bien toman las decisiones relativas a las patentes -la subvención de una patente cuando no debería hacerse (por ejemplo, una innovación que no satisface los estándares de innovación) o la subvención de una patente que es demasiado amplia, pueden imponer grandes costos una vez implementadas, tanto en términos de litigios como en términos de los incentivos hacia los demás para innovar. Estos temas son asuntos básicos de políticas públicas. Puede tomar años o décadas para poder decir cuán bien esas decisiones han sido tomadas. Un sistema que recompensa la rapidez puede resultar en menor fundamento y cuidado al tomar las decisiones.

Tan importante como estas reformas institucionales es un conjunto concomitante de reformas de políticas, diseñadas para reducir las *oportunidades* de corrupción. Por ejemplo, algunos sistemas tributarios son más *resistentes a la corrupción* que otros. Ya hemos hecho notar con anterioridad que la corrupción surge a partir de problemas de la relación principal-agente, de las dificultades de supervisar a los agentes para asegurar que ellos actúen en función de los intereses del principal. Las imperfecciones en la información son más importantes -dejan espacio para la discrecionalidad por parte del "agente"- en algunos sistemas tributarios que en otros. Por ejemplo, son muy serios los problemas de información asociados con la aplicación del impuesto al valor agregado o al impuesto al ingreso sobre el sector informal. La solución ocasionalmente propuesta por una de las organizaciones económicas internacionales para incrementar los poderes de la policía tributaria, *presume* la existencia de un buen sistema judicial, del cual carecen muchos países en desarrollo. En estas circunstancias, el fortalecimiento de la policía tributaria puede contribuir más a incrementar la corrupción que a mejorar los ingresos del gobierno, y puede afectar en forma adversa el entorno empresarial global. Existen circunstancias en las cuales inclusive aquellos que han pagado totalmente sus impuestos tienen que

pagar un soborno; de otro modo la policía tributaria, con sus enormes poderes, podrá declarar que el individuo no ha pagado, y si bien ese individuo puede entablar un pleito ante las cortes -y obtener un veredicto favorable en un lapso de cinco años-, en el intervalo puede verse forzado a declararse en quiebra. Existen bases impositivas que requieren menos información, o en todo caso, menos información de la que es difícil de adquirir y verificar, y esto puede suministrar el soporte para un sistema tributario mejor, que ofrezca mayor resistencia a la corrupción.

## **Conclusiones**

En este documento he intentado poner en perspectiva el tema de la eficiencia del sector gubernamental. El gobierno y las organizaciones privadas son diferentes. El gobierno posee poderes que estas últimas no tienen. Y la existencia de estos poderes conduce al establecimiento de restricciones que no son enfrentadas por el sector privado. Estos poderes y restricciones dan lugar a ventajas comparativas naturales: ciertas actividades económicas pueden ser asignadas a uno u otro sector con miras a lograr mayor eficacia. Un importante objetivo de la economía del sector público es poner al descubierto estas ventajas comparativas.

Al mismo tiempo, hemos destacado que algunas de las alegadas diferencias entre los sectores público y privado pueden haber sido exageradas. Estas diferencias generan a su vez diferencias entre las actividades que se llevan a cabo. En las organizaciones del sector privado se confrontan problemas de incentivo (principal-agente) no menores que en las organizaciones públicas.

Y algunas de las diferencias no son innatas, sino que son más la consecuencia de una práctica habitual. La más importante de estas diferencias es la ausencia de competencia. A las organizaciones gubernamentales, no en menor medida que a las organizaciones privadas, les desagrada la competencia. La diferencia está en el hecho de que el gobierno tiene el poder de prohibir la competencia, poder que no tienen las organizaciones privadas -y ciertamente, el gobierno reconoce que uno de sus roles es el de reprimir las prácticas ilícitas dirigidas a reducir la competencia.

Hemos descrito cómo las restricciones impuestas al gobierno, en respuesta a sus grandes poderes, conducen naturalmente a focalizar la atención en la equidad y en la prevención de errores, preocupaciones que a su vez conducen al papeleo burocrático y a la ineficiencia. En razón de que el sistema no toma en cuenta apropiadamente los costos que implica asegurar la equidad y evitar errores, hemos argumentado que las preocupaciones en torno a la equidad y a la prevención de errores son excesivas. Es de sospechar que las admoniciones verbales a las organizaciones públicas para que sean más equilibradas, es decir para que tomen en cuenta tanto los costos como los beneficios, probablemente no tengan una acogida satisfactoria. El entorno económico en el cual operan estas organizaciones debe cambiarse para que cambie el comportamiento individual y organizacional. El cambio del entorno que podría generar los resultados más dramáticos, y supuestamente los más efectivos, sería la introducción de más competencia. Pero inclusive antes que esto, existen modificaciones que podrían mejorar la eficiencia y la efectividad del sector público.

En el transcurso de la iniciativa de reinversión del gobierno de la Administración Clinton, muchas de estas modificaciones fueron puestas en práctica: desde la utilización de mecanismos similares al mercado (procura competitiva, procura de mercado) hasta la asignación de un mayor énfasis al monitoreo por parte del consumidor. Diseñamos instituciones públicas que inclusive podían tener ventajas sobre las instituciones con fines de lucro, aprovechando las ventajas de la satisfacción intrínseca que proviene del suministro del servicio público. Por otra parte, una toma de conciencia progresivamente creciente de los problemas de la corrupción y de la búsqueda de beneficios privados en el sector público requiere que se rediseñen las políticas y programas -incluyendo las políticas tributarias-, así como nuevas tecnologías que permitan tanto un mejor seguimiento como una restricción de las oportunidades y un aumento de los costos de la corrupción. La atribución de confianza a instituciones más independientes, distanciadas de alguna manera del proceso político,

puede significar un paso importante, pero que debe ser manejado con cautela: la independencia puede permitir abusos, por lo que debe acompañarse de una responsabilización democrática, y debe cuidarse la existencia de representatividad. Al estar mal diseñadas, las instituciones independientes pueden ser capturadas por grupos de intereses especiales, y al tiempo que se muestran inefectivas para el control de la búsqueda de ganancias privadas, e inclusive de la corrupción, pueden contribuir a subvertir los ideales democráticos.

Las organizaciones gubernamentales, privadas y no gubernamentales, difieren todas en cuanto a sus incentivos y restricciones. Una mejor comprensión de las fortalezas y limitaciones de cada una de ellas suministrará los fundamentos para incrementar la eficiencia y la eficacia de las mismas, y para el diseño de sistemas económicos que no sólo se orienten a que cada una de estas organizaciones tenga un óptimo desempeño, sino que ofrezcan los insumos para la realización de acciones e interacciones complementarias: un partenariado creativo dirigido a crear una mejor sociedad, con más justicia social, un tercer camino entre los extremos que han hecho un pobre servicio al mundo en el pasado: los extremos de la economía del *laissez faire*, del fundamentalismo del mercado, inscrito en las doctrinas neoliberales, por una parte, y la excesiva dominación o intervención estatal, por la otra. Esta es la Tercera Vía por la cual todos deberíamos estar luchando, una tercera vía que diferirá de un país a otro, que debe tomar en consideración la historia y las fortalezas del sector público, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales en cada país, y que debe cambiar con las circunstancias cambiantes. Yo considero que son estas terceras vías las que sostienen nuestra mayor esperanza para el futuro de los países de América Latina.

### Notas

<sup>1</sup> Existen otros eventos clave en este proceso de revisión del papel del Estado. En Grecia, el primer ministro socialista, Andreas Papandreu, inició un proceso de “socialización de las empresas nacionalizadas”, reconociendo que las industrias que habían sido nacionalizadas no necesariamente *actuaban* en función del interés nacional. La transición de China hacia una “economía socialista de mercado con características chinas”, que comenzó a fines de los años 1970, fue una de las revisiones más significativas, y al mismo tiempo, una de las más medidas.

<sup>2</sup> Hirschman analizó las dudas relativas al papel del Estado en términos de sucesivas decepciones, primero con respecto a la capacidad del gobierno para manejarse con las limitaciones del mercado, y luego con respecto al mercado en sí. Ver Hirschman (1970).

<sup>3</sup> Entre estos hallazgos (tomado de J. E. Stiglitz, 1988):

- Los proyectos públicos de vivienda cuestan aproximadamente 20% más para llevarse a cabo que los proyectos privados de vivienda comparables (R. Muth, *Public Housing*. Washington: American Enterprise Institute, 1973).

- Los costos de la recolección pública de los residuos domiciliarios resultan aproximadamente un 50% más elevados que los de la recolección privada de la basura (E. S. Savas, *The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection*. Lexington: D. C. Heath, 1977).

- La protección privada contra incendios en Scottsdale, Arizona, cuesta aproximadamente 47% menos que la protección contra el fuego suministrada por el sector público en comunidades comparables (R. Ahlbrandt, ‘Efficiency in the Provision of Fire Services’, *Public Choice*, No. 16, 1973 y *Alternatives to Traditional Public Safety Services*, Berkeley: Institute for Local Self-Government, 1977).

- El transporte escolar privado en Indiana cuesta 12% menos que su equivalente público suministrado por el distrito (Robert A. McQuire y Norman T. Van Cott, ‘Public vs. Private Activity: a New Look at School Bus Transportation’, *Public Choice*, No. 32, 1984).

- Los costos del transporte público en autobuses ascienden hasta un tercio más que los del transporte privado en autobuses (James I. Perry y Timlynn T. Babitsky, 'Comparative Performance in Urban Bus Transit', *Public Administration Review*, Jan.-Feb. 1986, y Edward K. Morlock y Philip A. Viton, 'The Comparative Costs of Public and Private Transit; en: *Urban Transit: the Private Challenge of Public Transit*, Charles Love, ed. Cambridge: Ballinger Publishing, 1985).

- La contratación externa en el caso de los servicios de apoyo para la defensa generó ahorros de 22% (U.S. Department of Defense, *Report to Congress on the Commercial Activities Program*, marzo, 1984).

- La provisión de servicios administrativos es menos costosa que la provisión pública, con la excepción del procesamiento de la nómina de pagos (Barbara J. Stevens, ed., *Delivering Municipal Services Efficiently: a Comparison of Municipal and Private Services Delivery*. Informe preparado por Ecodata, Inc. para el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, junio de 1984, basado en un estudio de las jurisdicciones de California del Sur).

<sup>4</sup> Entre las áreas en las cuales los estudios encuentran que el suministro público es tanto o más eficiente que el suministro privado, se encuentran las siguientes:

- Hospitales (L. G. Hrebianik y J. A. Alutto. 'A Comparative Organizational Study of Performance and Size Correlates in Inpatient Psychiatric Departments', *Administrative Science Quarterly*, No. 18, 1973, pp. 365-382).

- Los precios en los almacenes de licor manejados por el Estado eran de 4 a 11% más bajos que aquellos manejados por minoristas privados (S. Peltzman, 'Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States', *Journal of Law and Economics*, Apr. 1971).

- Los costos administrativos de la administración de la seguridad social ascienden a menos del 2% de los beneficios pagados, mientras que las compañías aseguradoras privadas con frecuencia gastan hasta 30 ó 40% del monto de los beneficios pagados en costos administrativos (incluyendo ventas).

- Las instituciones privadas de enseñanza superior tienen alrededor de un 50% más de administradores que las instituciones públicas (L. Prinsky, 'Public vs. Private: Organizational Control as Determinant of Administrative Size', *Sociology and Social Research*, No. 62, 1973).

<sup>5</sup> D. W. Davies y L. R. Christensen, 'The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: the Case of Canadian Railroads', *Journal of Political Economy*, No. 88, 1980, pp. 958-976.

<sup>6</sup> Mi-Chung Ahn (1998) 'The Energy Conservation Programme of the Republic of Korea', en: *Compendium on Energy Conservation Legislation in Countries of the Asia and Pacific Region*, 1998.

<sup>7</sup> En 1950 el servicio postal entregó 90.000 piezas de correo por empleado. Hacia 1960, la cifra ascendió a 113.000 por empleado. La productividad se estancó durante una década, alcanzando a 115.000 por empleado. Pero desde entonces, durante los siguientes quince años, se incrementó en más del 50%, alcanzando 159.000 en 1980 y 188.000 en 1985. De acuerdo con el Informe Anual USPS 2000, en total, la productividad aumentó alrededor de 2,5% hacia 1999. Los estudios también mostraron que los aumentos de la productividad en otras partes del sector público pueden ser tan significativos como en el sector privado. Un estudio realizado por la Oficina de Gerencia de Personal, que cubrió un 65% de los empleados federales de los Estados Unidos, mostró que la productividad se incrementó a una tasa anual de 1,4% entre 1967 y 1978, ligeramente más elevada que la tasa de incremento de la productividad en el sector privado.

<sup>8</sup> Varios estudios han mostrado que, en promedio, los gerentes de grandes corporaciones reciben una fracción minúscula de cualquier *ganancia incremental* que con sus acciones puedan aportar a la empresa.

<sup>9</sup> H. Simon, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 No. 2, 1991, pp. 25-44.

<sup>10</sup> A. Marshall, “Una nota” publicada en forma anónima en ‘Notes and News’, *Academy*, Vol. 6 (November 21, 1874), p. 558.

<sup>11</sup> Más en general, este entrenamiento induce a los individuos a adoptar como propios los valores y los objetivos de la organización, en un proceso que se denomina *identificación*. Ver más abajo.

<sup>12</sup> Ver, por ej., Stiglitz (1974, 1975) y Ross (1973).

<sup>13</sup> En la medida en que la información es costosa de obtener. Ver Stiglitz (1982, 1985).

<sup>14</sup> Ver el texto sobre el sector público de Stiglitz (2000).

<sup>15</sup> Ver, por ej., Jensen y Murphy (1988), que calcularon que los gerentes, en total, obtienen menos del 0,3% del incremento del valor de la empresa que resulta de sus actividades.

<sup>16</sup> Ver, por ej., Stiglitz (1987). Los esquemas de incentivo bien diseñados podrían también prestar atención a la carga impositiva total, a los impuestos corporativos e individuales combinados. La mayoría de los esquemas no lo hacen.

<sup>17</sup> Muchos de los estudios citados en anteriores notas a pie de página hacen un valioso esfuerzo para ajustarse a las diferentes circunstancias de las comunidades en las que se suministran los servicios públicos y privados, pero habitualmente (en mi opinión) las correcciones no son plenamente convincentes. Las comunidades en las cuales se ha escogido el suministro privado a menudo difieren en varios aspectos de otras comunidades, y no todas las vías escogidas para el suministro de servicios pueden ser aisladas en los ajustes estadísticos utilizados en los estudios econométricos. (Podrían ser expresión, por consiguiente, de un sesgo significativo de la selección de la muestra). Más aun, el efecto Hawthorne puede aparecer en aquellos casos en los cuales un suministro privado de servicios públicos está siendo intentado sobre bases experimentales. Así, los resultados sobre la mayor eficiencia de la protección contra incendios en Scottsdale, Arizona, descritos en una nota anterior a pie de página, podrían haber sido afectados por ambas fuentes de desviación.

<sup>18</sup> Si bien se asume ampliamente que la maximización del valor del mercado es tanto necesaria como suficiente para la eficiencia económica, ello no es en general cierto. Ver Grossman y Stiglitz (1980) y Stiglitz (1972).

<sup>19</sup> Cada uno de los problemas destacados en esta sección puede relacionarse con una o más fallas del mercado, por ej., imperfecciones en la información, problemas de bienes públicos, o contratación imperfecta (que a su vez puede relacionarse con imperfecciones en la información). Por ejemplo, los accionistas no pueden diseñar, en la medida en que ellos quisieran, contratos para asegurar que los gerentes no se atrincherarán, y aun si pudieran, les sería difícil lograr que se cumplieren; y con accionistas heterogéneos, no estaría en el interés de ningún accionista en particular incurrir en los costos necesarios para el seguimiento.

<sup>20</sup> Edlin y Stiglitz (1995) y Schleifer y Vishny (1988) discuten mecanismos alternativos.

<sup>21</sup> Para una discusión de éstos y de otros problemas relacionados con los *takeovers*, ver Stiglitz (1972) y Grossman y Hart (1980). Otros métodos de control gerencial (por ej., votación por delegación) también tienen una efectividad limitada (ver Stiglitz, 1982).

<sup>22</sup> Por ejemplo, las empresas podrían distribuir dinero a los accionistas recomprándoles las acciones en lugar de pagarles dividendos (en la llamada paradoja del dividendo, Stiglitz (1973)). Mis entrevistas con gerentes me han convencido de que la mayoría de ellos sencillamente no entiende las consecuencias totales de sus acciones. En algunos casos, sin embargo, los gerentes toman conciencia de que sus acciones conducen a pagos impositivos innecesariamente grandes, pero ellos defienden esas acciones sugiriendo que los accionistas son irracionales, y que como resultado, lo que debería haber sido una acción para incrementar el valor (reducción de la confiabilidad impositiva) puede reducir el valor en el mercado.



<sup>23</sup> M. Jensen, 'Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers', *American Economic Review*, No. 76, 1986, pp. 323-329.

<sup>24</sup> El hecho de que el gobierno pueda producir un mejoramiento paretiano no significa necesariamente que lo haga. Es preciso encarar alternativas referidas al comportamiento del sector público, incluyendo los incentivos que encuentran los participantes en el proceso político.

<sup>25</sup> Para una discusión de los incentivos y de las consecuencias de la confidencialidad, ver Stiglitz (2000).

<sup>26</sup> Ver Edlin y Stiglitz (1995) para el tema de la búsqueda de ganancias asociada con el secreto (ganancias creadas por una escasez artificial de información).

<sup>27</sup> Asimismo, el problema de la evasión de responsabilidades (*free rider problem*) notado anteriormente significa que nadie tiene un incentivo de relevancia como para monitorear la competencia gerencial en el sector público.

<sup>28</sup> Los sindicatos han exigido estas protecciones en virtud de que ellos se muestran preocupados en razón de que, dadas las asimetrías de los poderes de negociación entre las empresas y sus trabajadores, los empleadores podrían abusar de sus poderes sin tales protecciones. En el caso del sector público existe una razón adicional: la preocupación de que los políticos puedan destituir a los empleados existentes para dar lugar a sus propios candidatos (esto es lo que ha sido llamado "spoils system").

<sup>29</sup> En general, con una información imperfecta, los esquemas de incentivos y de control deberían monitorear insumos, productos y procesos. Ver, por ejemplo, Braveman y Stiglitz (1982).

<sup>30</sup> O, para decirlo en términos más económicos, con los crecientes costos asociados con la mayor adecuación del monitoreo.

<sup>31</sup> Así, yo apoyé originalmente los esfuerzos de la Administración Clinton para consolidar los reguladores de bancos. El sistema en el cual los bancos son regulados por reguladores, en un número que oscilaba entre tres y cinco, no sólo es costoso para administrar, sino que también es costoso asegurar su cumplimiento por parte de los bancos. Ello no obstante, los problemas de corrupción que se develaron con posterioridad a la crisis de S&L sugieren que pueden existir diversas ventajas en relación con los reguladores múltiples, ventajas que podrían ser más significativas en los países en donde prevalece la corrupción.

<sup>32</sup> Para una discusión de los mecanismos de reputación, ver Shapiro (1982), y Shapiro y Stiglitz (1984).

<sup>33</sup> En realidad, en la práctica, los gobiernos no democráticos confrontan dificultades similares. Ellos pueden simular establecer un compromiso que es vinculante para ellos o para un gobierno futuro, pero es poco lo que pueden hacer quienes se ven perjudicados en caso de que el gobierno posteriormente revoque su decisión de cumplir con ese compromiso.

<sup>34</sup> Estas acciones fueron tomadas en parte como respuesta a la percepción de que era necesario proteger el contrato crediticio. Pero esta percepción fue errónea: todos los contratos crediticios tienen una disposición (implícita) concerniente a la quiebra, que define las circunstancias en que el deudor no vuelve a pagarle a su acreedor, con las consecuencias correspondientes.

<sup>35</sup> Rawls (1971).

<sup>36</sup> Williamson (1994).

<sup>37</sup> Vicker y Yarrow (1988).

<sup>38</sup> Existen otras razones por las cuales el *statu quo* puede tener una importancia especial. Por ejemplo, bajo condiciones generales apropiadas, el proceso político puede dar lugar a una votación cíclica, en la cual no existe un equilibrio estable (Arrow, 1963). Para evitar la inestabilidad resultante, al *statu quo* puede atribírsele una relevancia especial. Las asimetrías en la información también contribuyen a explicar la persistencia del *statu quo* en los arreglos contractuales. Ver Stiglitz (1992).

<sup>39</sup> Pero lejos de serlo universalmente: la enmienda recibió casi los dos tercios de los votos requeridos en el Congreso.

<sup>40</sup> Los mismos principios se aplican en otros contextos: la protección de los derechos esenciales insertos en las diez enmiendas en la Constitución de los Estados Unidos constituye una importante restricción al comportamiento del gobierno, pero se trata de una restricción que es percibida como muy deseable desde todo punto de vista: todos los beneficios de la discrecionalidad se encuentran ampliamente superados por los peligros del abuso de poder.

<sup>41</sup> Stigler (1971).

<sup>42</sup> Aunque el FMI no es oficialmente una institución independiente, no es directamente responsable, y ciertamente sus juntas directivas incluyen directivos de bancos centrales, la mayoría de los cuales no es, por sí misma, responsable. En tanto que sus directores ejecutivos son responsables no sólo por la dirección general del FMI, sino por la revisión de cada país, existen pocos directores de jerarquía internacional entre los economistas, aun cuando la Junta Directiva se pronuncia constantemente sobre asuntos complejos en materia económica, e inclusive a pesar de que sus pronunciamientos en ocasiones son tomados seriamente.

<sup>43</sup> Aunque los propios expertos pueden también estar sujetos a estas modas.

<sup>44</sup> En este sentido, las políticas del FMI, que han sido las de promover la independencia y hacer énfasis en el tema de la inflación, aun en aquellos países sin una historia de inflación, parecen equivocadas. Es, por cierto, bastante natural: una institución que refleja los intereses de los bancos centrales y de la comunidad financiera tiene un fuerte interés en incrementar su independencia.

<sup>45</sup> Cox, Robertson, Smith (1982).

<sup>46</sup> Akerlof (1980), Simon (1991).

<sup>47</sup> Al mismo tiempo, el hecho de que el éxito con frecuencia es medido en términos estrechos (por ejemplo, ganancias), puede obstaculizar la capacidad de la organización para encarar objetivos más amplios. La tensión se aprecia a menudo en equipos deportivos, en los que *oficialmente* se supone que lo que importa no es si se pierde o se gana, sino cómo es el desempeño en el juego, aunque en la práctica, la victoria representa *casi* todo.

<sup>48</sup> Con respecto a una discusión anterior acerca de los efectos morales en los salarios de eficiencia, ver Stiglitz (1974); para un análisis más reciente, ver Akerlof y Yellen (1990).

<sup>49</sup> Gran Bretaña recientemente ha permitido incluso la competencia para el correo de primera clase.

<sup>50</sup> Hirschman, A. (1970).

<sup>51</sup> Es preciso ser mucho más cuidadoso, sin embargo, al imponer grandes costos cuando se permite el libre reinado de la competencia entre reguladores, a menos que se tenga prevista una carrera hacia abajo.

<sup>52</sup> Los intereses especiales, preocupados porque la corporatización hubiese podido eliminar los grandes subsidios implícitos para los aviones corporativos, evitaron inclusive esta modesta reforma en el sistema del control del tráfico aéreo. Yo afirmo que existían mecanismos por los cuales los intereses públicos podían estar adecuadamente representados en el marco de un sistema de control del tráfico aéreo privatizado, y que existían ventajas al contar con un regulador de seguridad *separado*.

## **Bibliografía**

AHLBRANDT, R., Jr. (1973) Efficiency in the Provision of Fire Services. En: Public Choice, Vol. 16 (Fall), pp. 1-15.

AHN, M. (1998) The Energy Conservation Programme of the Republic of Korea. En: Compendium on Energy Conservation Legislation in Countries of the Asia and Pacific Region.

AKERLOF, G. (1980) A Theory of Social Custom, of Which Unemployment May Be One

- Consequence. En: Quarterly Journal of Economics, No. 94 (Jun.), pp. 749-775.
- AKERLOF, G. y YELLEN, J. (1990) The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment. En: Quarterly Journal of Economics, Vol. 105 No. 2 (May), pp. 255-283.
- ARROW, K. (1963) Social Choice and Individual Values. New York: John Wiley. 2.ed.
- BERLES, A. y MEANS, G. (1932) The Modern Corporation and Private Property. New York: World.
- BRAVERMAN, A. y STIGLITZ, J. (1982) Sharecropping and the Interlinking of Agrarian Markets. En: The American Economic Review, Vol. 72 No. 4 (Sep.), pp. 695-715.
- COX, J., ROBERSON, B. y SMITH, V. (1982) Theory and Behavior of Single Object Auctions. En: Research in Experimental Economics, Vol. 2, pp. 1-43.
- DAVIES, D. W. y CHRISTENSEN (1980) The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: the Case of Canadian Railroads. En: Journal of Political Economy, No. 88, pp. 958-976.
- EDLIN, A. y STIGLITZ, J. (1995) Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies. En: The American Economic Review, Vol. 85 No. 5 (Dec.), pp. 1301-1312.
- GREENWALD, B. y STIGLITZ, J. (1986) Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. En: Quarterly Journal of Economics, Vol. 101 No. 2 (May), pp. 229-264.
- GROSSMAN, S. y STIGLITZ, J. (1980) Stockholder Unanimity in Making Production and Financial Decisions. En: Quarterly Journal of Economics, Vol. 94 No. 3 (May), pp. 543-566.
- GROSSMAN, S. y HART, O. (1980) Takeover Bids, the Free-Rider Problem, and the Theory of the Corporation. En: The Bell Journal of Economics, Vol. 11 No. 1 (Spring), pp. 42-64.
- HIRSCHMAN, A. (1970) Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge: Harvard University Press.
- HREBINIAK, L. G. y ALUTTO, J. A. (1973) A Comparative Organizational Study of Performance and Size Correlates in Inpatient Psychiatric Departments. En: Administrative Science Quarterly, No. 18, pp. 365-382.
- JENSEN, M. (1986) Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers. En: American Economic Review, No. 76, pp. 323-329.
- JENSEN, M. y MURPHY, K. (1988) Performance Pay and Top Management Incentives. En: Foundations of Organizational Strategy. Cambridge: Harvard University Press.
- MARLOCK, E. y VITON, P. (1985) The Comparative Costs of Public and Private Transit. En: Urban Transit: the Private Challenge to Public Transit. C. Love (ed.). Citado en: Economics of the Public Sector, J. Stiglitz. New York: Norton, 1988, 2. ed., p. 196.
- MARSHALL, A. (1874) "Una nota" publicada anónimamente en: Notes and News. En: Academy, Vol. 6 (Nov.), p. 558.
- MCQUIRE, R. y VAN COTT, N. (1984) Public vs. Private Activity: a New Look at School Bus Transportation. En: Public Choice, Vol. 43.
- MUTH, R. (1973) Public Housing: an Economic Evaluation. Washington: American Enterprise Institute. Reimpreso en: Perspectives on Housing and Urban Renewal. Irving H. Welfield, et al. New York: Praeger Publishers, 1974, pp. 79-137.
- NALEBUFF, B. y STIGLITZ, J. (1983) Prizes and Incentives: towards a General Theory of Compensation and Competition. En: The Bell Journal of Economics, Vol. 14 No. 1 (Spring), pp. 21-43.
- PELTZMAN, S. (1971) Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States. En: Journal of Law and Economics.
- PERRY, J. y BABITSKY, T. (1986) Comparative Performance in Urban Bus Transit. En: Public Administration Review, (Jan.-Feb).

- PRINSKY, L. (1973) Public vs. Private: Organizational Control as Determinant of Administrative Size. En: Sociology and Social Research, No. 62.
- RAWLS, J. (1971) A Theory of Justice. Cambridge: Harvard University Press.
- ROSS, S. (1973) The Economic Theory of Agency: the Principal's Problem (in Decision Making Under Uncertainty). En: The American Economic Review, Vol. 63 No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-fifth Annual Meeting of the American Economic Association. (May), pp. 134-139.
- SAVAS, E. S. (1977) The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection. Lexington: Lexington Books.
- SHAPIRO, C. (1982) Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation. En: The Bell Journal of Economics, Vol. 13 No. 1 (Spring), pp. 20-35.
- SHAPIRO, C. y STIGLITZ, J. Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. En: American Economic Review, Vol. 74 No. 3, pp. 433-444.
- SHLEIFER, A. y VISHNY, R. (1989) Management Entrenchment: the Case of Manager-Specific Investments. En: Journal of Financial Economics, Vol. 5 No. 1 (Nov.), pp. 7-20.
- SIMON, H. (1991) Symposium: Organizations and Economics, Organizations and Markets. En: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5 No. 2 (Spring), pp. 25-44.
- STEVENS, B. (1984) Delivering Municipal Services Efficiently: a Comparison of Municipal and Private Service Delivery. Washington: U. S. Department of Housing and Urban Development.
- STIGLER, G. (1971) The Theory of Economic Regulation. En: Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2 No. 1 (Spring), pp. 3-21.
- STIGLITZ, J. (1972) Some Aspects of the Pure Theory of Corporate Finance: Bankruptcies and Take-Overs. En: The Bell Journal of Economics, Vol. 3 No. 2 (Autumn), pp. 458-482.
- \_\_\_\_\_ (1973) Taxation, Corporate Financial Policy and the Cost of Capital. En: Journal of Public Economics, No. 2 (Feb.), pp. 1-34.
- \_\_\_\_\_ (1975) Incentives, Risk, and Information: Notes towards a Theory of Hierarchy. En: The Bell Journal of Economics, Vol. 6 No. 2 (Autumn), pp. 552-579.
- \_\_\_\_\_ (1975) The Theory of "Screening," Education, and the Distribution of Income. En: The American Economic Review, Vol. 65 No. 3 (Jun.), pp. 283-300.
- \_\_\_\_\_ (1974) Alternative Theories of Wage Determination and Unemployment in LDC's: the Labor Turnover Model. En: Quarterly Journal of Economics, Vol. 88 No. 2 (May), pp. 194-227.
- \_\_\_\_\_ (1974) Incentives and Risk Sharing in Sharecropping. En: The Review of Economic Studies, Vol. 41 No. 2 (Apr.), pp. 219-255.
- \_\_\_\_\_ (1987) Design of Labor Contracts: Economics of Incentives and Risk-Sharing. En: Incentives and Cooperation and Risk Sharing. H. Nalbantian (ed.). Totowa: Rowman & Allanheld, pp. 47-68.
- \_\_\_\_\_ (1989) Markets, Market Failures, and Development (in Perspectives on Economic Development). En: The American Economic Review, Vol. 79 No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and First Annual Meeting of the American Economic Association. (May), pp. 197-203.
- \_\_\_\_\_ (1989) The Economic Role of the State. A. Heertje (ed.). Basil Blackwell y Bank Insinger de Beaufort, pp. 9-85.
- \_\_\_\_\_ (1991) The Economic Role of the State: Efficiency and Effectiveness. En: Efficiency and Effectiveness in the Public Domain: the Economic Role of the State. T. P. Hardiman y M. Mulreany (eds.). Institute of Public Administration, pp. 37-59.
- \_\_\_\_\_ (1988) Economics of the Public Sector, 2. ed., W. W. Norton Publishers.

- \_\_\_\_\_ (2000) Economics of the Public Sector, 3. ed., W. W. Norton Publishers.
- \_\_\_\_\_ (2000) Reflections on Mobility and Social Justice, Economic Efficiency, and Individual Responsibility. En: New Markets, New Opportunities? Economic and Social Mobility in a Changing World. Nancy Birdsall y Carol Graham (eds.). Washintgon: Brookings Institution Press, pp. 36-65.
- VICKERS, J. y YARROW, G. (1988) Privatization: an Economic Analysis. Cambridge: MIT Press.
- WILLIAMSON, O. (1994, 1995) The Institutions and Governance of Economic Development and Reform. En: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington: The World Bank, pp. 171-197.

## Retomar la agenda del desarrollo \*

José Antonio Ocampo

La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas (*rent seeking*) por parte de los agentes económicos, que dichas estrategias generaban. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la “industrialización tardía” exigía una amplia intervención del Estado. El “Consenso de Washington” fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque por cierto no representaba las versiones más radicales, que reclamaban un Estado minimalista (Williamson, 1997). Igualmente, fue una manifestación del optimismo que despertaba la agenda de reformas hace una década.

En los últimos años se ha producido un intenso cuestionamiento acerca de la sabiduría de esta visión. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado. La fuerte reacción de la “sociedad civil global” a partir de Seattle revela que la globalización misma está siendo cuestionada, lo que refleja básicamente el descontento existente en el mundo industrializado. En los países en desarrollo, la desilusión con las reformas es creciente, pero sus manifestaciones políticas son menos organizadas y su agenda está todavía por definir.

En términos más generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas es cada vez mayor. El comercio y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero la “Tierra prometida” de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. En América Latina, la región en donde más se ha avanzado en el proceso de reformas, el crecimiento de los años noventa fue tan solo de un 3,2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización liderada por el Estado, entre los años cincuenta y setenta (5,5% por año). El desempeño del África subsahariana y, en general, de los países menos desarrollados, sigue siendo muy insuficiente. Varias de las economías en transición mantienen niveles de actividad económica inferiores a los registrados antes de la “gran explosión”. La mayor parte de las economías asiáticas afectadas por la crisis ya se han recuperado, pero aún tienen que enfrentar las repercusiones de las crisis financieras. Las excepciones más notables son, como es obvio, China e India, que no figuran en todo caso entre las economías con mayores niveles de reforma. Incluso en el mundo industrializado el crecimiento de los años noventa fue muy inferior al de la “edad de oro” (1950 a 1973); los Estados Unidos alcanzaron las tasas de crecimiento que caracterizaron dicho período, pero sólo en la segunda mitad de la década.

Por otra parte, las tensiones distributivas son agudas y es probable que estén aumentando. Las disparidades de ingreso entre los países desarrollados y los menos desarrollados siguen acentuándose (PNUD, 1999). La distribución del ingreso se ha deteriorado en un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo. De acuerdo con un cálculo existente, el 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a sólo un 16% en aquellos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa ninguna tendencia definida (Cornia, 1999). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra es un fenómeno de alcance mundial, aunque sus explicaciones alternativas -la liberación del comercio, tendencias tecnológicas o el debilitamiento de las instituciones de protección social- siguen siendo objeto de debate. No obstante, es indudable que obedece, al menos en parte, a la asimetría que existe

---

(\*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital, la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), así como a la creciente dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social (Rodrik, 1997).

Estos hechos y el descontento que provocan han dado origen, a su vez, a un debate positivo que seguramente enriquecerá la agenda del desarrollo. En efecto, en los últimos años este debate ha adquirido un carácter algo más pluralista, del cual empiezan a surgir nuevas visiones del desarrollo. Nuevos énfasis -entre otros, en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas de desarrollo- han penetrado con fuerza en el debate internacional. ¿Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero aún no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas “generaciones” de reformas a los que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para las mismas ideas. Los mercados, y en particular los mercados financieros, no han internalizado realmente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo y en esencia siguen reclamando una mayor liberalización, tanto a nivel nacional como mundial; es decir simple y llanamente más reformas de “primera generación”. Ésta sigue siendo la fuerza dominante en un mundo en el cual la capacidad de acción de los gobiernos nacionales se ha debilitado y hay tan sólo una transición precaria hacia políticas globales.

En el presente ensayo se resumen algunas de las reflexiones más importantes en las que se fundamentan las propuestas a favor de una nueva agenda de desarrollo<sup>1</sup>. Dos temas transversales que permean la literatura existente deben resaltarse desde un comienzo. El primero es el llamado a un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. Este llamado no debe ser visto como contrario al mercado, ya que las acciones en favor de la provisión de bienes públicos, de completar mercados, de ayudar a que los mercados no competitivos funcionen adecuadamente, de explotar las externalidades positivas y evitar las negativas, o de garantizar una participación equitativa en los frutos del desarrollo, pueden operar, a través de diferentes canales económicos, sociales y políticos, como poderosos mecanismos en beneficio del mercado. Si es aplicada correctamente, una política activa de este tipo será más “amistosa con el mercado” que los enfoques alternativos que tendieron a predominar durante la primera ola de reformas.

El segundo tema es que las “políticas públicas” deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Este concepto es consistente con el llamado a abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado que afecta al mundo en desarrollo y, en realidad, al mundo entero. Busca corregir tanto las “fallas del mercado” como las “fallas del gobierno” y, más en general, busca construir y reconstruir instituciones (o, en la terminología de la nueva literatura institucional, instituciones y organizaciones), sin duda una de las tareas más complejas que enfrentan las economías en desarrollo y en transición hoy e, incluso, la tarea más urgente y aún insuficientemente abordada en el proceso de construir un mejor orden internacional.

## **1. Una globalización más equilibrada con verdadero respeto por la diversidad**

La necesidad de “civilizar” la economía global (Helleiner, 2000) o, como se expresó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000) es, sin duda, el tema más importante. Aunque la globalización responde a procesos tecnológicos y económicos dinámicos, no cabe duda de que puede ser moldeada. De hecho, la forma que ha ido adoptando ha estado determinada, en gran medida, por decisiones explícitas de política.

En este sentido, el rasgo más preocupante es el carácter incompleto e incluso desequilibrado del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña, que reproduce antiguas asimetrías de la economía mundial y crea otras nuevas. Hay cuatro aspectos que predominan en la actual agenda: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones, y la liberalización financiera y de la cuenta de capital. A esta última se le han impuesto ciertas condiciones adicionales a raíz de las crisis más recientes: debe realizarse siguiendo una secuencia adecuada, y se debe otorgar prioridad a los flujos a largo plazo y al desarrollo institucional. Más aún, en el ámbito del comercio, la liberalización es incompleta y asimétrica: los productos “sensibles” de gran interés para los países en desarrollo están sujetos a los mayores niveles de protección en el mundo industrializado.

Por el contrario, otros aspectos han sido claramente marginados de la agenda actual: la movilidad de la mano de obra; las normas internacionales sobre tributación, especialmente sobre el capital, esenciales para garantizar la tributación adecuada de este factor de alta movilidad; la formulación de normas auténticamente internacionales sobre competencia y códigos de conducta aplicables a las empresas multinacionales, y el financiamiento compensatorio para asegurar la incorporación de aquellos países y grupos sociales que tienden a quedar rezagados en el proceso de globalización.

Lo anterior refleja, a su vez, la asimetría más importante: la que existe entre la rápida globalización de (algunos) mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional. Esta última se limita a la definición de principios internacionales comunes (en cumbres de las Naciones Unidas) y a una incipiente legislación internacional. La reducción de la asistencia oficial para el desarrollo es la demostración más evidente de la falta de un adecuado compromiso con una agenda social auténticamente internacional, al igual que la creciente condicionalidad que caracteriza el apoyo financiero internacional en general.

En términos más amplios, se reconoce cada vez más que la globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos “bienes públicos globales” (políticos, sociales, económicos y ambientales), en vista de que muchos bienes públicos que antes eran “nacionales” (y, mucho antes, “locales”) han ido transformándose en bienes públicos globales (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función.

Estas asimetrías reflejan los rasgos fundamentales de la política y la economía política del mundo actual. No cabe duda de que el desequilibrio del proceso y la agenda actual de globalización es un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países más grandes y las grandes empresas multinacionales. Pero también refleja la desorganización de los actores, particularmente de los países en desarrollo, en los debates internacionales. Este comportamiento no sólo está vinculado al debilitamiento de los mecanismos históricos de acción concertada entre los países en desarrollo (entre otros, el Grupo de los 77), sino también a la “competencia de políticas” que ha generado la globalización misma: el incentivo a que cada uno de los países se muestre individualmente como el más atractivo para las inversiones, en una época de movilidad del capital y de creciente producción susceptible de relocalización. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y el alto costo de establecer coaliciones internacionales para compensarlas han adquirido cada vez mayor importancia.

La situación se ve indudablemente afectada por un elemento de política y economía política: la resistencia de la mayoría de los países a ceder su soberanía económica a las organizaciones internacionales. Bajo las vigorosas fuerzas del mercado que caracterizan a la globalización y tienden a debilitar a los Estados-nación, y los procesos unilaterales de liberalización emprendidos simultáneamente por los países, las regulaciones gubernamentales se han debilitado en el mundo entero. Para muchos analistas esto constituye un avance, pero también es una fuente de graves



distorsiones y riesgos, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el ámbito financiero. Además, si bien el regionalismo abierto es uno de los rasgos característicos de la globalización y en muchas regiones del mundo en desarrollo (entre otras, América Latina y el sudeste de Asia) se han desplegado grandes esfuerzos de integración, estos no se han traducido en fuertes coaliciones entre países en desarrollo. De hecho, fuera de la Unión Europea, los países no están dispuestos a ceder su soberanía a organizaciones regionales (y en la Unión Europea sólo en forma limitada).

Estas características de la política y de la economía política tienen importantes consecuencias para la reforma internacional. La más evidente es que los esfuerzos por lograr una reforma sustantiva serán débiles, lo que posiblemente impedirá responder a la necesidad de una globalización equilibrada y una mejor gobernabilidad mundial. Además, hace más difícil un proceso equilibrado de negociación y podría conducir a que se subestimen o ignoren por completo los intereses de algunos actores. La falta de instituciones auténticamente internacionales también implica que las instituciones que se han creado en el pasado a nivel nacional no existirán a nivel global o sólo tendrán funciones muy limitadas.

Los arreglos internacionales incompletos que se pueden prever indican que los actores débiles deben seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia crítica, en particular la definición de la estrategia de desarrollo económico y social. Más aún, la autonomía nacional es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a nivel mundial. En efecto, no tiene ningún sentido fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social. Lo anterior concuerda con la idea de que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente endógenos. Empleando un término del estructuralismo latinoamericano, el desarrollo sólo puede darse “desde dentro” (Sunkel, 1991). El apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo.

Una última y crucial consecuencia de lo anterior es que ninguna arquitectura internacional es neutra en términos de equilibrio en las relaciones internacionales. En este sentido, un sistema internacional que dependa de unas pocas instituciones de alcance mundial será menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales, y la posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejoraría si participaran activamente en los esquemas regionales. De hecho, estos esquemas pueden ofrecer un grado de autonomía y de apoyo mutuo que los países no podrán alcanzar en forma aislada. Por consiguiente, el orden internacional debe ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de instituciones regionales fuertes, evidentemente respetuosas de un orden global basado en reglas claras (es decir, un sistema de “regionalismo abierto”, para utilizar un término proveniente de la literatura sobre integración económica). Efectivamente, las instituciones regionales pueden ser el mejor conducto para llevar a cabo el proceso de estructurar gradualmente un mejor orden internacional.

## **2. Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y el papel de las políticas anticíclicas**

El concepto de estabilidad macroeconómica experimentó mutaciones importantes en el discurso económico en las dos últimas décadas. En el período de posguerra, dominado por el pensamiento keynesiano, este concepto se definía fundamentalmente en términos de pleno empleo y crecimiento económico estable, indudablemente acompañado de una baja inflación y cuentas externas sostenibles. Sin embargo, con el paso del tiempo, el equilibrio externo y la estabilidad de los precios pasaron al primer plano, mientras el énfasis keynesiano en la actividad real perdía importancia en el discurso, e incluso tendía a desaparecer.

La consistencia que debe caracterizar a las políticas macroeconómicas debería apuntar a una definición amplia de estabilidad, en la que se tenga presente que no hay una correlación simple entre sus posibles definiciones y que pueden existir, por lo tanto, significativas disyuntivas de política. En

esta materia, hay dos lecciones particularmente importantes. La primera es que la inestabilidad real tiene un costo muy elevado. Por este motivo, un concepto limitado de estabilización basada en un objetivo inflacionario puede tener un impacto tan negativo como las antiguas prácticas macroeconómicas en las que se subestimaba el costo de la inflación. Las recesiones provocan una gran pérdida de recursos, que puede tener efectos prolongados, entre otros, una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales “tácitos”, contactos comerciales, capital social acumulado y reputación de la empresa); una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, y una deserción escolar definitiva. La volatilidad del crecimiento genera una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, que reduce la productividad y las utilidades, y por ende, afecta adversamente la inversión (Ffrench-Davis, 1999). La incertidumbre que produce la inestabilidad de las tasas de crecimiento puede tener, así, efectos más severos sobre la acumulación de capital que una inflación moderada. De hecho, tal incertidumbre acentúa las estrategias microeconómicas “defensivas” (es decir, aquellas orientadas a proteger los activos de las empresas frente a un ambiente poco amigable) en vez de las estrategias “ofensivas”, que conducen a altos niveles de inversión y de cambio tecnológico.

La segunda lección indica que los déficit del sector privado tienen un costo tan alto como los desequilibrios del sector público. Aún más, los balances de los agentes privados con un alto nivel de riesgo pueden ser tan nocivos como el desequilibrio de los flujos. En las economías liberalizadas desde el punto de vista financiero, los dos pueden interactuar en forma no lineal con choques que afecten la cuenta de capitales. La falta de una regulación y una supervisión prudenciales estrictas en los países, característica de las primeras etapas de la liberalización financiera, es un factor muy importante pero evidentemente no es el único. Los ciclos de auge y colapso son inherentes al funcionamiento de los mercados financieros. La expansión del gasto privado y los balances con un alto nivel de riesgo tienden a acumularse en los períodos de euforia financiera, dando origen a crisis cuando las condiciones excepcionales desaparecen. En la etapa de euforia se suele subestimar la posible inconsistencia intertemporal del gasto corriente y de las estructuras de financiamiento. Cuando las crisis involucran descalabros financieros tienen un costo extremadamente alto. La pérdida de activos puede implicar la pérdida de capital acumulado durante varios años. Para evitar una crisis sistémica, puede ser inevitable una socialización, bien sea parcial o significativa, de las pérdidas, pero ello afecta el desempeño fiscal (o cuasifiscal) futuro. La recuperación de la confianza en el sistema financiero es un proceso lento y el sector financiero mismo incrementa su aversión al riesgo, reduciendo su capacidad para desempeñar sus funciones económicas fundamentales.

Estas dos lecciones están estrechamente vinculadas, ya que los ciclos de auge y colapso financiero han sido la fuente predominante de los ciclos económicos en los países en desarrollo. Por consiguiente, la principal función de la política macroeconómica es el control de éstos con herramientas anticíclicas apropiadas. La experiencia de los países en desarrollo demuestra que el control de la volatilidad exige una combinación de tres conjuntos de políticas, cuya importancia relativa varía de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país (Ocampo, 2000). El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas - fiscales, monetarias y cambiarias- consistentes y flexibles, destinadas a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas, y a que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos de mayor influencia (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y financieros. El segundo es un estricto sistema de regulación y supervisión prudenciales, con una clara orientación anticíclica. Esto significa que en los períodos de euforia financiera se deben aplicar normas más estrictas de regulación y supervisión financieras, para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios financieros. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado. Las normas prudenciales sobre la cuenta de capital,

es decir las aplicadas en períodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden jugar un papel esencial como política de pasivos, fomentando los flujos de largo plazo, y como instrumento que proporciona una mayor libertad para adoptar políticas monetarias anticíclicas.

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos a gastar en exceso durante los períodos de euforia financiera y, por el contrario, a ajustarse igualmente en exceso durante las crisis. Por otra parte, la globalización establece límites objetivos a la autonomía de los países y genera costos elevados a la pérdida de credibilidad cuando los instrumentos nacionales de política se manejan inadecuadamente. Por este motivo, puede ser necesario que el manejo de la política macroeconómica esté respaldado por instituciones e instrumentos de política que realcen la credibilidad, incluidos fondos de estabilización fiscal y bancos centrales independientes. En cambio, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o una moneda extranjera) dista mucho de ser una solución a este dilema. Por el contrario, predetermina la naturaleza de los ajustes, lo que, entre otras cosas, puede traducirse en ciclos económicos más intensos. En tal caso, es posible que el mercado no valide, mediante una reducción del riesgo país, el hipotético aumento de la “credibilidad” que se deriva de la renuncia a la autonomía en materia de política económica.

La solución más importante al dilema planteado por la falta de grados de libertad para adoptar una política macroeconómica anticíclica se encuentra, sin embargo, en el ámbito internacional (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2001). Esto significa que una primera función esencial de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de los países en desarrollo, es precisamente compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos de auge y colapso financiero mediante una regulación adecuada, y ofreciendo mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas (mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, y mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital). Una segunda función, igualmente esencial, es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados privados de capital internacionales.

### **3. Las políticas macroeconómicas no son suficientes: el papel de las estrategias de desarrollo productivo**

La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable -en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación- puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico, se ha visto frustrada hasta ahora. Esto ha llevado a un debate, aún no resuelto, sobre las causas de este resultado. Según la interpretación ortodoxa, la liberalización de los mercados ha sido insuficiente. Esta interpretación se enfrenta, sin embargo, a la constatación de que la etapa de mayor crecimiento de los países en desarrollo en la posguerra y los episodios más prolongados de expansión acelerada (los “milagros” del sudeste asiático y, en los últimos años, de China y la India, así como los períodos de rápido crecimiento de Brasil y México en el pasado) no coinciden con las fases o episodios de mayor liberalización económica, incluso cuando se han basado en un amplio aprovechamiento de las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales (lo que es un elemento más común, aunque tampoco generalizado).

Dos interpretaciones alternativas hacen énfasis sobre otros factores determinantes del crecimiento económico agregado o sobre fallas del mercado. En el primer caso, el lento crecimiento se atribuye a un desarrollo institucional o una acumulación de capital humano insuficientes. Estos factores son evidentemente esenciales, pero estas interpretaciones deben explicar por qué fue posible un crecimiento acelerado en períodos en los cuales estos factores eran aún más limitados. En la segunda explicación se

sostiene que deben adoptarse políticas “mesoeconómicas” de gran alcance para que los mercados liberalizados funcionen eficientemente, es decir políticas activas sobre competencia, regulación pública de mercados no competitivos o con grandes externalidades y corrección de las fallas en los mercados de factores, sobre todo en los de capital de largo plazo, tecnología, capacitación laboral y tierras. La adopción de políticas para corregir las fallas del mercado es una condición esencial para que éstos sean más eficientes y también puede influir favorablemente sobre la equidad, pero la relación entre dichas fallas y el crecimiento no es del todo clara. Desde este punto de vista, las fallas más importantes son posiblemente las que afectan a los mercados de capital de largo plazo y tecnología.

Las variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, definido en términos amplios, ofrecen una alternativa más promisoría, que destaca la estrecha relación que existe entre la dinámica estructural, la inversión y el crecimiento económico. Acorde con esta corriente de pensamiento, el crecimiento económico no es un proceso lineal de expansión de “empresas representativas” o de incorporación de nuevas empresas de este tipo que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala, sino un proceso mucho más dinámico en el cual algunos sectores se expanden mientras otros se contraen, y algunas empresas avanzan mientras otras se estancan, transformando por completo las estructuras económicas. Este proceso involucra un fenómeno reiterado de “destrucción creativa”, para usar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VIII). No todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía, de “propagar el progreso técnico”, para emplear el concepto clásico desarrollado por Prebisch (1952). Debido a la complementariedad (externalidades) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000), lo que da origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señala el planteamiento clásico de Hirschman (1961). Dado que el conocimiento técnico y el conocimiento en general no se transmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

El postulado común de estas teorías es que el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y factores, las características de los agentes empresariales, y la forma en que estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. En este caso, el liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas es el factor dinámico esencial que da impulso al crecimiento económico. En los países en desarrollo, muchas de las fuerzas dinámicas están asociadas a la exitosa adaptación de actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, ya sea a través de la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas.

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una particularmente promisoría en términos de orientación de políticas se centra en dos conceptos esenciales: innovación y complementariedades (encadenamientos). En este contexto, la innovación debe considerarse como toda actividad económica que aporta nuevas formas de hacer las cosas. La mejor definición de innovación fue proporcionada por Schumpeter (1961, cap. II) hace casi un siglo: nuevos bienes y servicios o nuevas características de éstos; nuevos métodos de producción o nuevas estrategias de comercialización; apertura de nuevos mercados; nuevas fuentes de materias primas y nuevas estructuras de mercado. El segundo concepto destaca el papel de las sinergias estratégicas que determinan el grado de “competitividad sistémica” de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990), a través de las externalidades que se crean entre los agentes económicos (Hirschman, 1961). La existencia de economías de escala dinámicas es la característica esencial de la innovación y su difusión, así como del desarrollo de complementariedades. El desarrollo institucional puede considerarse como una innovación, pero también como un componente esencial en el desarrollo de complementariedades.

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para resaltar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía en desarrollo dinámica y abierta, un tema antiguo de la literatura sobre “industrialización tardía” (o, mejor, de desarrollo tardío). Entre otros, Rodrik (1999) ha argumentado en favor de una “estrategia nacional de inversiones” que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la CEPAL se refiere a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural (CEPAL, 2000). Amsden (2001) destaca la función crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de “mecanismos de control recíproco” que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de “captación de rentas”.

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible lograr los mismos resultados con la apertura de los mercados mediante incentivos neutros, una relación débil entre el gobierno y el sector empresarial y la imposición de limitaciones multilaterales (Ronda Uruguay) a los instrumentos tradicionales de desarrollo? En otros términos, ¿será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo? Queda por verse, pero, en cualquier caso, los resultados alcanzados hasta el momento no han sido alentadores, aunque es posible que estén distorsionados por algunas de las características del proceso de transición. Los elementos “destructivos”, derivados del cambio estructural adverso en la relación entre crecimiento y déficit comercial, y de la desintegración de los encadenamientos internos y los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades “creativas” que ofrece el acceso al mercado (aún insuficiente) y las innovaciones generadas por la expansión de las empresas multinacionales (Ocampo y Taylor, 1998; UNCTAD, 1999, cap. IV; CEPAL, 2000). En cualquier caso, si lo acontecido en el pasado es una buena guía y las interpretaciones estructurales son válidas, las estrategias explícitas de desarrollo destinadas a fomentar la innovación en el sentido amplio de la palabra y a crear complementariedades parecen ser una mejor alternativa, incluso para las economías abiertas de hoy. La comunidad internacional debería considerar dichas estrategias como un componente esencial de un desarrollo satisfactorio y seguir buscando instrumentos para aplicarlas, que no terminen dando origen a una competencia estéril entre los países con el fin de atraer industrias susceptibles de relocalización.

De parte de los países en desarrollo, se requiere un esfuerzo institucional y organizacional significativo para desarrollar los instrumentos adecuados para formular políticas activas de desarrollo productivo, ya que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o debilitados significativamente durante la fase de liberalización en muchos (e incluso la mayoría) de los países. También se necesita un esfuerzo para diseñar instrumentos que, aparte de ser consistentes con las economías abiertas de hoy, eviten las “fallas de gobierno” que caracterizaron a algunas de ellas en el pasado -captación de rentas y “amiguismo” (*cronyism*).

La incorporación efectiva de la agenda de desarrollo sostenible es una demanda adicional sobre las estrategias de desarrollo productivo en la actualidad. De hecho, el alto grado de deterioro ambiental alcanzado por países en etapas intermedias o aun bajas de desarrollo indican que la sostenibilidad no puede ser vista de ninguna manera como un lujo que puede posponerse. Este objetivo involucra mucho más que la conservación de la base de recursos naturales. Es, en esencia, un llamado a movilizar inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio -humano, social, físico y natural. La transición de posiciones reactivas a políticas activas en este frente por parte de los países en desarrollo es fundamental, como lo es su contrapartida: un mayor flujo de recursos desde las economías industrializadas para financiar la agenda ambiental global, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

#### **4. Mejorar los encadenamientos sociales**

En términos económicos, el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleos de calidad; y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y distintos agentes. Evidentemente, como se indica en la última sección de este ensayo, los criterios económicos no son los únicos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política social.

El Banco Mundial ha propuesto tres objetivos fundamentales para una estrategia de reducción de la pobreza: creación de oportunidades, seguridad y otorgamiento de espacios de poder (Banco Mundial, 2000). En una reformulación de estos objetivos, se podría argumentar que la equidad y la inclusión deben entenderse como un acceso amplio a los recursos, a las protecciones básicas, a la posibilidad de expresarse políticamente y a la participación. Un acceso equitativo a los recursos es la clave para una igualdad de oportunidades, no sólo en el terreno económico, sino también en el social, cultural y político. En el caso particular de la inversión en capital humano, resalta el carácter del gasto social como una inversión productiva. La protección es indispensable para evitar los “riesgos negativos” (enfermedad, vejez, desempleo y, el peor de todos, el hambre) e incentivar a la población y permitirle que asuma los “riesgos positivos”, sobre todo los relacionados con el proceso de innovación. La protección contra los “riesgos negativos” es un elemento intrínseco del empleo de buena calidad. La capacidad de expresarse políticamente es esencial para que los intereses de los pobres sean debidamente tomados en cuenta en las decisiones que los afectan. La participación permite a los pobres convertirse en actores protagónicos en la creación de su propio futuro. En muchos contextos, las comunidades organizadas han demostrado ser un instrumento fundamental del cambio social y económico y, por lo tanto, un elemento central del desarrollo institucional.

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000; cap. 3). En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos -focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado- y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aún, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

Para alcanzar la equidad, la política social debe influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como sobre sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, romper estos encadenamientos intergeneracionales es la clave de una estrategia social exitosa. Esto debe reflejarse particularmente en políticas integradas de apoyo a los más pobres.

La educación es la clave de un crecimiento equitativo, especialmente en la era de la información y el conocimiento, pero sus objetivos van más allá de sus dimensiones de “capital humano”: es también un elemento decisivo del desarrollo democrático y de una ciudadanía sólida y, en términos más amplios, de la realización personal. Sus efectos sobre la equidad han sido sobredimensionados en los debates recientes sobre el tema. En una sociedad altamente segmentada, la educación también es un instrumento de segmentación. Esto debe tenerse en cuenta si se usa para mejorar los niveles de equidad.

Más aún, una generación inadecuada de empleos de buena calidad puede derrotar los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la educación, tanto en términos de acumulación de capital humano (que en situaciones extremas emigra y en circunstancias más normales queda subempleado) y de equidad (la segmentación laboral multiplica los efectos de la segmentación educacional). El nexo entre crecimiento económico y progreso social es, por lo tanto, particularmente crítico en este contexto. De hecho, éste, al igual que otros encadenamientos que mencionaremos más adelante, resaltan claramente el hecho de que la política social no es suficiente en sí misma: para que rinda sus frutos debe estar apoyada tanto por una buena macroeconomía como por estrategias activas de desarrollo productivo.

En el entorno de cambio acelerado que caracteriza a las economías modernas, la capacidad de adaptación de la mano de obra al cambio tecnológico y al ciclo económico adquiere cada vez más importancia. Los factores que contribuyen en forma más decisiva a dicha adaptabilidad son los buenos programas de capacitación de mano de obra; las instituciones que favorecen la cooperación, tanto a nivel nacional (diálogo social) como en las empresas; una adecuada protección social, tanto de carácter permanente como aquella dirigida a hacer frente a circunstancias adversas; y una política prudente de salario mínimo. La flexibilidad puede contribuir también a este resultado, si está acompañada de una mayor protección, pero es apenas uno de los instrumentos alternativos. Al respecto, es necesario tener en cuenta que los mercados laborales más flexibles pueden influir negativamente sobre otros factores que tienen efectos positivos sobre la adaptabilidad laboral, particularmente sobre la cooperación entre los trabajadores y las empresas. Aún más importante, la flexibilidad no debe considerarse un sustituto de políticas macroeconómicas inadecuadas. De hecho, en un contexto macroeconómico inestable o en condiciones de crecimiento económico lento, la generación de empleo será inevitablemente limitada y una mayor flexibilidad puede traducirse en un rápido deterioro de la calidad del mismo. En otras palabras, la flexibilidad tiene externalidades negativas (afecta puestos de trabajo que de otra manera serían estables) que no deben ignorarse.

El crecimiento económico lento afecta a la equidad por otro canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: incrementa la heterogeneidad estructural. Esta expresión, utilizada por la escuela estructuralista latinoamericana, es preferible a la de “dualismo”, porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un “sector moderno” y un “sector tradicional”, y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que aconteció en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas multinacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada diez trabajadores durante la etapa de expansión que culminó con la crisis asiática (CEPAL, 2000, cap. 1). En realidad, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico acelerado. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, puede simplemente acentuar la heterogeneidad estructural. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre la equidad.

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores líderes y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en ambas dimensiones. Esto resalta igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genera un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos -capital,

tecnología, capacitación y tierras- juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se cuentan las de desarrollo rural y aquellas destinadas a formalizar las microempresas. Estas políticas deben complementarse con una expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

La interacción entre el capital humano y el empleo de buena calidad y los efectos de una mejor distribución de los activos productivos son sólo algunos de los nexos positivos entre desarrollo y equidad. También puede haber encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo fueron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta. Afortunadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el pensamiento económico (véase en Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999, una reseña reciente sobre la materia).

Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y desarrollo social, es indispensable diseñar marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente las relaciones mencionadas, al igual que aquellas que existen al interior de las políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre las políticas económicas (conexiones entre la macro y la mesoeconomía, especialmente para facilitar el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas). Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que permitan la adopción de marcos integrados de política. Las instituciones correspondientes deberían caracterizarse por una activa participación de distintos actores sociales, con una capacidad efectiva de intervención de los sectores pobres; sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen efectivamente a la política económica; y normas que den “visibilidad” a los efectos sociales de las políticas económicas. Esto último exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales, examinen periódicamente dichos efectos; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto propuesto, los cuales deben tomarse en cuenta para su aprobación en el Congreso; prácticas similares en relación con los proyectos de reforma tributaria, etc.

## **5. Objetivos más amplios**

Uno de los cambios más positivos de la última década fue el pleno reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios (Stiglitz, 1998). El concepto de “desarrollo humano” y el concepto más reciente de “desarrollo como libertad” (Sen, 1999) son expresiones de esta perspectiva, pero ella tiene indudablemente raíces profundas en los debates sobre desarrollo. Su principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos humanos, desarrollo social, equidad de género, respeto de la diversidad étnica y cultural, y protección del medio ambiente. La mejor expresión de esta “globalización de los valores” es la serie de declaraciones de las cumbres de las Naciones Unidas realizadas en los años noventa, incluida la Declaración del Milenio. Los valores globales, y sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deberían considerarse hoy como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo.

Las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Un tema que ha venido adquiriendo cada vez más importancia en este sentido es la necesidad de enfrentar las poderosas fuerzas centrífugas que caracterizan actualmente al ámbito privado. Efectivamente, en muchos países en desarrollo (e industrializados), la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad y de identificación con propósitos colectivos y la necesidad de crear lazos de solidaridad. Este hecho



pone de manifiesto la importancia de fomentar esos lazos con el fin de “crear sociedad”, una conciencia más amplia de las responsabilidades sociales de los individuos y los grupos. La iniciativa correspondiente puede provenir del Estado o de la sociedad civil. En este sentido, como lo señalamos al comienzo de este ensayo, el ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. En otras palabras, todos los sectores de la sociedad tienen que participar más activamente en las instituciones políticas democráticas, desarrollando una amplia gama de mecanismos, dentro de la sociedad civil, para fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, consolidar una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la disposición al compromiso.

Los enormes desafíos intelectuales y las tareas prácticas que supone el reconocimiento de estos factores nos lleva a concluir con una nota de humildad. Creer que “ya sabemos lo que se debe hacer” es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que incluso se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento sobre el desarrollo desde los años ochenta. Las reflexiones sobre los resultados frustrantes de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos sobre la necesidad de repensar la agenda de desarrollo. Y así está sucediendo, pero éste es apenas un proceso en marcha, aún incompleto.

### Notas

<sup>1</sup> Aunque la literatura sobre el tema es extensa, las referencias se han limitado a un mínimo.

### Referencias

- AGHION, Philippe, Eve CAROLI y Cecilia GARCÍA-PEÑALOSA (1999) “Inequality and Economic Growth: the Perspective of the New Growth Theories”. In: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, December.
- AMSDEN, Alice (2001) The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Countries, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2000) Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza, Nueva York, septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000) Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990) Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo.
- CORNIA, Giovanni Andrea (1999) “Liberalization, Globalization and Income Distribution”. In: Working Paper, No. 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), March.
- EATWELL, John y Lance TAYLOR (2000) Global Finance at Risk: the Case for International Regulation, Nueva York, The New Press.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1999) Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- HELLEINER, Gerald K. (2000) “Markets, Politics and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized?”. In: The Tenth Raúl Prebisch Lecture, Ginebra, December.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1961) La estrategia del desarrollo económico, México, Fondo de Cultura Económica.
- KATZ, Jorge (1976) Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente, México, Fondo de Cultura Económica.
- KAUL, Inge, Isabelle GRUNBERG y Marc A. STERN (comps.) (1999) Global Public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Oxford University Press.

- Naciones Unidas (2000) Declaración del Milenio, Resolución 55/2 de la Asamblea General, Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 a 8 de septiembre.
- OCAMPO, José Antonio (2001) "Recasting the International Financial Agenda". In: John Eatwell y Lance Taylor (comps.) External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy, Nueva York, Oxford University Press, en prensa.
- \_\_\_\_\_ (2000) Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World, Temas de Coyuntura Series, No. 13, Santiago de Chile, CEPAL, octubre.
- OCAMPO, José Antonio y Lance TAYLOR (1998) "Trade Liberalisation in Developing Economies: Modest Benefits but Problems with Productivity Growth, Macro Prices, and Income Distribution". In: The Economic Journal, Vol. 108, No. 450, September.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999) Informe sobre desarrollo humano, 1999, Nueva York.
- POLANYI, Karl (1957) The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time, Boston, Beacon Press.
- PREBISCH, R. (1952) Problemas teóricos del crecimiento económico (E/CN.12/221), México, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- RODRIK, Dani (1999) Making Openness Work: the New Global Economy and the Developing Countries, Washington, Overseas Development Council.
- \_\_\_\_\_ (1997) Has Globalization Gone Too Far?, Washington, Institute for International Economics (IIE).
- ROS, Jaime (2000) Development Theory and the Economics of Growth, Ann Arbor, The University of Michigan Press, September.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1943) "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". In: The Economic Journal, Vol. 53, June-September.
- SCHUMPETER, Joseph (1962) Capitalism, Socialism and Democracy, third edition, Nueva York, Harper Torchbooks.
- \_\_\_\_\_ (1961) The Theory of Economic Development, Oxford, Oxford University Press.
- SEN, Amartya (1999) Development as Freedom, Alfred A. Knopf, Nueva York.
- STIGLITZ, Joseph A. (1998) "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus". In: WIDER Annual Lectures 2, Helsinki, January.
- SUNKEL, Osvaldo (1991) El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina, Lecturas, No. 71, México, Fondo de Cultura Económica.
- TAYLOR, Lance (1991) Income Distribution, Inflation and Growth, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999) Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999 (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra.
- WILLIAMSON, John (1997) "The Washington Consensus revisited". In: Louis Emmerij (comp.) Economic and Social Development into the XXI Century, Washington, IDB, The Johns Hopkins University Press.

## Ciudadanía y globalización \*

Jordi Borja

### 1. Sobre la ciudadanía

La ciudadanía es un status, o sea un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, casi siempre de base territorial y cultural. Los “ciudadanos” son iguales entre ellos y en la teoría no se puede distinguir entre ciudadanos de primera, segunda, etc. En el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, todos tienen que ser iguales. La ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad. Convivir en la ciudad requiere un mínimo de pautas comunes y de tolerancia ante la diversidad. Sin igualdad, por lo menos formal, este compromiso no es posible.

La ciudadanía se origina en las ciudades, caracterizadas por la densidad, la diversidad, el autogobierno, las normas no formales de convivencia, la apertura al exterior, ... O sea la ciudad es intercambio, comercio y cultura. La ciudad es la urbe, la “urbs”, concentración física de personas y edificios, diversidad de usos y de grupos, densidad de relaciones sociales. Es “civitas”, lugar del civismo, donde se dan procesos de cohesión social y se perciben los de exclusión, de pautas culturales que regulan relativamente los comportamientos colectivos, de identidad que se expresa material y simbólicamente en el espacio público y en la vida ciudadana. Y es “polis”, los ciudadanos se realizan mediante la participación en los asuntos públicos, la ciudad es históricamente lugar de la política, de ejercicio del poder, es anterior al Estado y probablemente destinada a durar más que los Estados en sus formas actuales.

Sin instituciones fuertes y representativas no hay ciudadanía. El status, los derechos y deberes que la componen, reclaman instituciones y políticas públicas para garantizar el ejercicio o el cumplimiento de los mismos. La igualdad requiere una acción pública permanente; las libertades urbanas soportan mal las exclusiones que generan las desigualdades económicas, sociales o culturales. La ciudadanía va estrechamente vinculada a la democracia representativa y participativa para poder realizar sus promesas. A menos democracia, más desigualdad.

La democracia local, históricamente, contribuyó al progreso de la democracia política del Estado moderno. En los siglos XVIII y XIX se producen los procesos de unificación de territorios que mantienen diversas formas de gobierno y status de los habitantes. Hay un proceso de universalización de la ciudadanía. Ya no es un status atribuido a los habitantes permanentes y reconocidos de las ciudades, que puede ser diferente una de la otra, sino el status “normal” de los habitantes “legales” del Estado nación. La ciudadanía se vincula a la nacionalidad. Las revoluciones del siglo XVIII, la americana y la francesa, se hacen en nombre de los “ciudadanos”, y la “nación” es la comunidad de ciudadanos, libres e iguales; tanto es así que los partidarios del dominio británico o de la monarquía francesa no se consideran “ciudadanos” sino “extranjeros”. Desde aquel entonces hasta ahora, corresponde al Estado nación tanto la determinación del status político-jurídico del ciudadano como el desarrollo de las políticas públicas y de las instituciones para darle contenidos (derechos de asociación y elecciones, sistemas públicos de educación, etc.).

La democracia representativa liberal no garantiza por ella misma el ejercicio real de la ciudadanía, ni parte desde el inicio de un catálogo de derechos y deberes válidos para siempre. Históricamente se dan a lo largo de los siglos XIX y XX dos procesos constructores de ciudadanía:

a) la ampliación de los derechos formales de las personas; por ejemplo: derechos políticos para todos (se superan progresivamente los obstáculos que limitaban el sufragio por razones de propiedad o educación y lo hacían “censatario”), regulación de la nacionalidad para acceder a la ciudadanía,

---

(\*) Este texto es un complemento de otro trabajo del autor: “Políticas públicas, gobiernos locales y participación ciudadana”, que es una versión resumida de la ponencia presentada en el Congreso de Municipios de Cataluña (2001). Ambos textos forman parte del libro sobre Ciudadanía y Urbanismo (Alianza Editorial, 2002).

igualdad hombre-mujer, reducción de la edad para acceder a la mayoría de edad, igualación de los status con independencia del lugar de residencia (se igualan los status territoriales entre población urbana y rural), normas destinadas a garantizar el acceso a las libertades públicas y a los derechos de participación política (control de los procesos electorales, financiación de los partidos políticos, apoyo institucional a las asociaciones de interés público como la famosa ley francesa de 1901, etc.);

b) el desarrollo de los contenidos reales de los derechos mediante políticas públicas que redujeran las desigualdades sociales y culturales, sin las cuales los derechos políticos son formales y ficticios, lo cual supone dar contenidos materiales a los derechos teóricos, ampliando incluso su formulación inicial y añadiendo nuevos derechos como, por ejemplo, los relativos al acceso a la educación o los servicios públicos de seguridad social (véase, sobre todo, el ejemplo de la escuela pública universal y los sistemas de becas u otras formas de ayuda para facilitar el acceso a la enseñanza no obligatoria como la universidad; la iniciativa del Estado para asumir la competencia de los servicios de interés general y garantizar el acceso universal a los mismos como transporte público o teléfono; la protección del empleo y de los derechos sindicales, así como los sistemas de pensiones, etc.).

Los procesos de desarrollo de la ciudadanía son procesos conflictivos, de confrontación y de diálogo social que idealmente al final llevan a una nueva formalización política y jurídica. Estos procesos se pueden expresar en dimensiones diferentes, especialmente tres:

a) entre movimientos sociales e instituciones, o con otros actores sociales, como por ejemplo la lucha por el sufragio universal sin limitaciones de carácter económico o cultural o de género, los derechos de los trabajadores (huelga, negociación colectiva, asociación);

b) entre instituciones o sectores de los aparatos del Estado, como entre parlamento y gobierno, o de estos con el sistema judicial, con corporaciones político-profesionales, o Estado-Iglesia;

c) entre territorios, o más exactamente entre instituciones o sectores del Estado y colectivos sociales o culturales vinculados a territorios determinados (aquí se incluyen nacionalidades y también ciudades y colectivos étnicos marginados).

Una primera conclusión: la ciudadanía es un concepto evolutivo, dialéctico: entre derechos y deberes, entre status e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares. La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos.

## **2. Sobre el carácter evolutivo de los derechos ciudadanos**

La distinción habitual entre derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales por parte de la teoría política, especialmente a partir de T. H. Marshall, a menudo se presenta, en una versión simplificada, como una sucesión temporal. Los derechos civiles corresponderían al siglo XVIII, los políticos, al XIX, y los sociales, al XX. Al siglo XXI corresponderían quizás los llamados derechos de cuarta generación, los vinculados a la sostenibilidad, medio ambiente y calidad de vida.

Pero la historia real más bien nos muestra que los derechos citados han evolucionado y progresado a lo largo del tiempo. Los derechos civiles, por ejemplo, de las mujeres, de los jóvenes, de los analfabetos, del personal de servicio, etc. se han extendido, pero todavía hoy están relativamente incompletos o insatisfechos, incluso en los países democráticos más avanzados. Las reivindicaciones de igualdad civil de las mujeres aún siguen vigentes (en España, la mujer estaba subordinada civilmente al marido hasta hace pocos años) y la desigual representación de la mujer en las instituciones políticas es, en muchos casos, escandalosa. Hoy se debate el status civil de los niños y se plantea por parte de colectivos políticos y pedagógicos que los niños, desde el momento del nacimiento, deberían ser titulares de derechos plenos, aunque durante los primeros años los padres hagan de “tutores”. Para no hablar de las exclusiones civiles de *iure* o de *facto* de minorías étnicas (afroamericanos en los EE. UU., inmigrantes en Europa, gitanos, etc.) a la hora de acceder a la función pública, de hacer contratos, etc. Si con los derechos civiles más elementales hay discriminaciones, en los derechos políticos y sociales aún más. Los derechos políticos: el sufragio universal, la legalización de todos los partidos políticos,

las autonomías territoriales, el desarrollo de la democracia participativa y deliberativa, etc., son progresos del siglo XX y están todavía incompletos. Y los derechos sociales, los del *welfare State* del último siglo, no sólo son derechos más programáticos que reales (trabajo, vivienda, sanidad, etc.), sino que, en algunos casos, retroceden debido a la crisis financiera del sector público y a las privatizaciones de muchos servicios. Para no citar ahora -lo haremos más adelante- los derechos vinculados a las nuevas realidades tecnológicas, territoriales y económicas, como el acceso a las “TICs” (tecnologías de información y comunicación), las formas de participación en el gobierno de los nuevos territorios urbano-regionales o la regulación de las decisiones económicas y financieras de los grupos empresariales supranacionales.

La evolución de los derechos que configuran la ciudadanía ha sido el resultado de un triple proceso: a) social o socio-político, de movilización de los sectores demandantes; b) cultural, de legitimación de las reivindicaciones y de los valores que las justifican; y c) político-jurídico o institucional, de legalización y de nuevas políticas públicas.

Por otra parte, no se puede desvincular la conquista de derechos de los deberes, como por ej. el voto obligatorio, el deber de garantizar la asistencia de los niños y jóvenes en la escuela, el vínculo entre el salario ciudadano y los deberes de carácter social, etc.

Una segunda conclusión: el carácter dinámico o histórico de la ciudadanía, de los derechos y deberes que configuran el status y la dialéctica entre el conflicto socio-cultural y los cambios legales y políticos que lleven al desarrollo de la ciudadanía. O dicho de otra forma: no hay progreso de la ciudadanía sin conflicto social y cultural con efectos políticos.

La conquista de “nuevos derechos” nos plantea el problema del marco legal. ¿Es posible transformar el marco legal dentro de los cauces de la legalidad existente? En teoría sí; en la práctica no siempre es posible. El conservadurismo de las instituciones, la rigidez de las normas, el “corporativismo” partidocrático y burocrático, la desigual distribución de poder dentro de los propios aparatos o instituciones del Estado, la exclusión de amplios sectores de la sociedad, son, entre otros, los factores que bloquean o frenan la innovación política. En muchos casos, el conflicto socio-cultural y su exigencia de reforma político-jurídica debería asumir con audacia el riesgo de la alegalidad, reivindicar la paradoja del “derecho a la ilegalidad” para convertir en derecho lo que era antes no legal o ilegal. ¿Cuándo es posible esta conversión? ¿Cuándo es realista plantearse una acción colectiva más allá de los márgenes o cauces legales? Cuando se dan algunas condiciones como las siguientes:

- a) la legitimidad social o la aceptación por parte de amplios sectores de la opinión pública;
- b) la referencia a valores formalizados política o jurídicamente en cartas universales de derechos (p. ej.: derechos humanos, derechos del niño, declaraciones internacionales contra el racismo y la xenofobia, etc.) o en principios generales del Derecho recogidos en textos de alto rango jurídico (p. ej.: constituciones, leyes fundamentales);
- c) la existencia de un movimiento social o intelectual que sepa explicitar valores y objetivos que no sean percibidos como únicamente particularistas.

### **3. Ciudadanía y globalización: los límites de la nacionalidad**

La ciudadanía ha ido vinculada a la nacionalidad; o sea es un status atribuido por el Estado a los que tienen “su” nacionalidad. Hoy es necesario seguramente replantear esta vinculación.

Las migraciones son inevitables, y en los países del ámbito europeo las poblaciones de origen no comunitario tienden a estabilizarse de forma permanente. Se plantea una cuestión de exclusión político-legal de una población a la que no se reconoce una gran parte de los derechos que configuran la ciudadanía, a pesar de que se trata de personas que residen indefinidamente en el territorio e incluso a veces han nacido ahí. Tampoco los ciudadanos europeos que no tienen la nacionalidad del país donde residen están equiparados en derechos con los “nacionales”, a pesar de las proclamaciones de la Unión Europea.

Las bases sobre las que se sustentaba el Estado-nación se han modificado: los conceptos de defensa nacional y de economía nacional han perdido gran parte de su sentido y, por lo tanto, también el de “soberanía nacional”. No hay razones serias para limitar los derechos de los no nacionales por razones de “interés nacional” o de patriotismo. En el marco de la UE, por ejemplo, la inserción de los países europeos en entidades supranacionales es un hecho tan potente como irreversible. Y la percepción del otro como “enemigo” potencial por el hecho de su nacionalidad o extranjería es un anacronismo.

Por otra parte, la globalización comporta no sólo la existencia de territorios tendentes a la unificación económica y política en ámbitos supraestatales, sino también la revalorización de las entidades subestatales, ciudades y regiones, como ámbitos socio-económicos (los espacios de competitividad económica hoy son más urbano-regionales que estatales, excepto en Estados pequeños) y, sobre todo, de autogobierno (relativo) y de cohesión social y cultural. A más globalización, más se relativiza el “soberanismo” de los Estados, más oportunidad tienen las regiones y las ciudades para fortalecerse. Y más necesitan los ciudadanos tener poderes políticos próximos y ámbitos significativos de identificación cultural. En este contexto, no tiene que sorprender el renacimiento de las nacionalidades integradas en un solo Estado. Hoy los ciudadanos ya no se pueden identificar únicamente con un solo ámbito territorial, salvo que se los excluya y se tengan que refugiar en él, lo cual a su vez conlleva la tentación del fundamentalismo y el ser a su vez excluyente. La ciudadanía, como conjunto de derechos y deberes, no se puede limitar a un solo ámbito llamado Estado, aunque se autodefina como Estado-nación.

Esta complejidad precisamente podría permitir solucionar el multiculturalismo que progresivamente se instala en nuestras sociedades. Entre el comunitarismo de exclusión o marginación y la integración que quisiera disolver todas las identidades en una, se puede encontrar una vía intermedia a partir de admitir la convivencia de colectivos culturalmente diferenciados pero que admiten valores universales mínimos y pautas elementales de convivencia a cambio de su igualdad político-jurídica.

Tercera conclusión: es posible separar nacionalidad de ciudadanía. En el ámbito europeo sería suficiente establecer una “ciudadanía europea” que atribuya los mismos derechos y deberes a todos los residentes en cualquier país de la Unión Europea, independientemente de su nacionalidad. Sería suficiente añadir al artículo 8 del Tratado de la UE, que declara que “son ciudadanos europeos los que poseen la nacionalidad de un país de la Unión Europea”, un segundo apartado que dijera “también accederán a la ciudadanía europea todas las personas que tengan residencia legal en un país de la UE y que así lo soliciten”. El status de ciudadano europeo debería igualar los derechos civiles, políticos y sociales de todos los residentes en la UE, lo cual ahora no ocurre. Ni en el caso de los ciudadanos europeos que no disponen prácticamente de derechos políticos si residen en un país de la UE distinto al de su nacionalidad. Los no “europeos comunitarios” tienen una diversidad de estatutos: de países que han solicitado el ingreso en la UE, de miembros del Consejo de Europa, de países que tienen alguna relación especial con el país de residencia (excolonias, como ocurre con los de la Commonwealth en el Reino Unido o las excolonias africanas de Francia o los países latinoamericanos con respecto a España).

#### **4. Ciudadanía y sociedad fragmentada**

La ciudadanía, tal como se configuró en el siglo XX, se basaba en un conjunto de premisas que actualmente hay que relativizar, como son:

a) La homogeneidad de los grandes grupos sociales y la existencia de un modelo único de familia. Hoy, en cambio, vemos cómo se fragmentan las clases sociales surgidas de la revolución industrial, cómo se multiplican los grupos de pertenencia de cada individuo y cómo aumenta la necesidad de responder a demandas individualizadas. El debilitamiento del modelo tradicional de familia y la diversidad de los núcleos elementales de integración social se puede entender como una

mayor “oferta” de posibilidades individuales, pero también puede comportar atomización individual y multiplicación de fracturas sociales.

b) Pérdida de la confianza en la economía para garantizar trabajo, remuneración básica y expectativa de movilidad social ascendente; y en la educación, para reducir las desigualdades sociales y dar los medios básicos para la integración social. No hay que insistir que esta confianza hoy sería ingenua, pues la economía de mercado puede desarrollarse manteniendo y aumentando el paro estructural y la precariedad laboral, y la educación obligatoria ya no garantiza ni la inserción en el mercado de trabajo ni la integración socio-cultural, ni prepara para el conjunto de la vida activa.

c) Tampoco se puede confiar en la progresiva desaparición de la marginalidad y la inserción del conjunto de la población en un sistema de grupos escalonados y articulados con las instituciones, a partir de la familia, escuela, barrio, trabajo, organizaciones sociales y políticas, ciudad, nacionalidad..., todo junto y ordenado para una evolución previsible, ritos de pasaje y estabilidad relativa de la organización social. No es el caso hoy; se multiplican los colectivos marginales, las tribus, las asociaciones o grupos informales particulares, las comunidades virtuales... Los vínculos sociales son más numerosos, en grupos más reducidos y más débiles.

Hay que redefinir los sujetos-ciudadanos, sus demandas, las relaciones con las instituciones, y las políticas públicas adecuadas para reducir las exclusiones.

Por ejemplo: no se puede tratar a los “sin papeles”, a la población drogadicta, a los jóvenes o niños marginados, a las mujeres golpeadas y sin recursos propios, a la población de gente mayor sin rol social, a los desocupados estructurales permanentes, etc., con los medios tradicionales, ni siquiera del Estado del bienestar desarrollado, o sea con la escuela, asistencia social, policía, etc. Se requieren políticas específicas de proximidad y que se apoyen en la cooperación social, de prevención y de inserción, de acción positiva, que asuman objetivos integrales.

Cuarta conclusión: los derechos que configuran la ciudadanía hoy son mucho más complejos que en el pasado y se tienen que adecuar a poblaciones mucho más diversificadas e individualizadas. La globalización nos exige establecer cartas de derechos universales, estructuras representativas de regulación y participación en ámbitos supraestatales (incluso mundiales) y políticas públicas que garantizan estos derechos en estos ámbitos. Pero también se hace más necesario que en el pasado el reconocimiento de derechos en ámbitos de proximidad, la ciudad o región, que deben asumir los gobiernos locales o regionales, que requieren multiplicar los mecanismos de participación ciudadana. La dialéctica global-local nos exige un esfuerzo de imaginación política no sólo en el ámbito global, hoy a la moda, sino también en el local, que no es un anacronismo, sino todo lo contrario. Con independencia del discurso, que puede expresarse mediante una retórica esencialista o particularista, los nacionalismos “subestatales”, la resurrección de regionalismos, el nuevo auge del municipalismo contienen elementos de modernidad, responden a causas muy actuales, aunque también demandan nuevas estructuras territoriales y exigen asumir proyectos socioculturales que combinen identidades heredadas con aperturas a la diversidad. La propuesta que sigue se refiere a este ámbito de proximidad.

## **5. De los derechos simples a los derechos complejos**

La tipología de derechos simples, heredados por la tradición democrática tanto liberal como socialista de los siglos XVIII y XIX hasta hoy, es insuficiente para dar respuesta a las demandas de nuestra época. Para facilitar la comprensión de lo que entendemos por derechos complejos (mejor que decir de cuarta generación), los presentaremos en forma casuística, sin pretender que los 10 tipos que exponemos sean los únicos o los más importantes:

a) *Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad.* No es suficiente promover viviendas “sociales”; puede ser una forma de fabricar áreas de marginalidad. La vivienda contribuye a hacer ciudad; todos los proyectos urbanos de escala media o grande deben incorporar programas de vivienda diversificados, y los programas de viviendas públicas o para sectores de ingresos bajos deben formar parte de proyectos mixtos e incorporar actividades y empleo, equipamientos e inserción en el tejido

urbano. Todos los barrios o áreas residenciales deber ser accesibles y visibles, comunicados y monumentalizados, en áreas diversas socialmente; los ciudadanos deben estar orgullosos del lugar en el que viven y se les debe reconocer el derecho de permanecer en él y a ser vistos y reconocidos por los otros como ciudadanos. Cada parte de la ciudad debe tener su atractivo para los otros ciudadanos, aparecer física y simbólicamente vinculada al conjunto. El espacio público es una condición básica para la existencia de la ciudadanía; el derecho a un espacio público de calidad es un derecho humano fundamental en nuestras sociedades. El derecho a lugar, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inserción en la ciudad formal, al autogobierno... configuran el “derecho a la ciudad”.

b) *Del derecho a la educación al derecho a la formación continuada.* La educación convencional obligatoria no garantiza la inserción social y profesional. ¡Y tampoco la universitaria! Hay que plantear el derecho universal (o sea para todos los que lo necesiten) a una formación continuada que “ocupe” y genere “ingresos” incluso en los períodos de cambio de actividades o de lugar de trabajo.

c) *Del derecho a la asistencia sanitaria al derecho a la salud y a la seguridad.* Las causas que afectan hoy a la salud y al bienestar son múltiples: estrés, drogadicción, accidentes de circulación, alimentación, violencia familiar, delincuencia urbana, etc. El sistema hospitalario y la red de centros asistenciales son importantes, pero es una respuesta muy insuficiente si no se inscribe en un sistema más complejo de prevención, vigilancia, asistencia personalizada y represión de las conductas que afectan a la salud y a la seguridad del conjunto de la ciudadanía.

d) *Del derecho al trabajo al derecho al salario ciudadano.* Es cierto que el derecho al trabajo es hoy un derecho “programático”; que las autoridades públicas no pueden garantizar; incluso las políticas públicas son menos eficientes que en el pasado para crear o promover lugares de trabajo. Razón de más para ampliar este derecho hacia el concepto de “salario ciudadano”, entendido en cualquiera de las acepciones que se han propuesto actualmente por la doctrina social y económica: salario para todos desde el nacimiento, o sólo a partir de la mayoría de edad, o aplicable en períodos de no trabajo, o a cambio de trabajo social, etc. Una nueva consideración de la riqueza social que supere el economicismo monetarista, debe hacer posible la legitimación y generalización del salario ciudadano.

e) *Del derecho al medio ambiente al derecho a la calidad de vida.* El derecho al medio ambiente a menudo se entiende exclusivamente desde una perspectiva preservacionista y de sostenibilidad. La calidad de vida va mucho más allá. Entiende el medio como protección, recalificación y uso social no sólo del medio natural, también del patrimonio físico y cultural. Y la calidad de vida como posibilidad de desarrollarse según las orientaciones personales de cada uno, puede incluir derechos tan diversos como la privacidad, la belleza, la movilidad, la lengua y la cultura propias, el acceso fácil a la administración, etc.

f) *Del derecho a un status jurídico igualitario al derecho a la inserción social, cultural y política.* Es evidente, y lo hemos tratado antes, que no han desaparecido las exclusiones legales. El solo hecho de que haya una ley de extranjería ya es una prueba de la existencia de una población discriminada, y la aceptación tácita de población “sin papeles” (para facilitar su sobre-explotación), un escándalo de *capitis diminutio* legal hacia un sector cada vez más importante de la población. Por lo tanto, unificar, igualar el status legal de todas las poblaciones que conviven en un territorio es importantísimo, y ya ha sido expuesto anteriormente. Pero no es suficiente. Reconocer el derecho a la identidad de estos colectivos, facilitar su asociacionismo y la práctica de su religión, fiestas y costumbres, y el aprendizaje por parte de sus hijos de su lengua, cultura e historia, no solamente es reconocer un derecho humano universal, sino también favorecer su integración. Pues la otra cara de esta política es no sólo asumir la multiculturalidad, sino estimular la interculturalidad, el mutuo conocimiento de lenguas y culturas; pero también la aceptación de valores universales, aunque ello suponga la renuncia a ciertos comportamientos que los contrarían (por ejemplo, respecto a la condición de la mujer). En una dimensión más general, las políticas públicas se deben expresar en normas y programas de acción positiva para promover la inserción y el reconocimiento social de las poblaciones discriminadas o



vulnerables, como las de origen extranjero, pero también las que sufren algunas deficiencias o *handicaps* físicos o mentales, y los niños o la gente mayor a los que las condiciones de vida urbana muchas veces excluyen, etc.

g) *De los derechos electorales al derecho a una participación política múltiple, deliberativa, diferenciada territorialmente, con diversidad de procedimientos y mediante actores e instrumentos diversos.* Es una paradoja que, al mismo tiempo que uno reconoce la devaluación de los parlamentos y otras asambleas representativas en tanto que instituciones de gobierno y el bajo nivel de prestigio de los partidos políticos, nuestras democracias den casi el monopolio, o en todo caso el rol principal sobre cualquiera otra, a la participación política mediante elecciones de asambleas y partidos políticos. Actualmente hay un desfase entre la doctrina y múltiples prácticas sociales de democracia participativa, deliberativa, directa, etc. y la resistencia de las instituciones políticas y de los partidos con representación en los órganos de poder para legalizar y generalizar formas de participación política más ricas que las estrictamente electorales. La participación ciudadana articulada con la iniciativa política local puede crear condiciones para romper marcos legales estrechos. Por ejemplo, imponer la legalización de medios de comunicación locales; forzar, mediante la ocupación de facto, el uso del suelo en posesión de organismos o empresas estatales o para públicas que la ciudad necesita para un desarrollo o para su protección; legalizar formas de participación y de gestión no previstas por la legislación general, etc. Hay que hacer valer el derecho a la innovación política desde los ámbitos locales institucionales y sociales, generar nuevas estructuras de representación y gestión públicas en ámbitos territoriales hoy significativos (como por ejemplo, las regiones metropolitanas), simplificar en cambio el mapa político-administrativo y contractualizar las relaciones interinstitucionales, atender las iniciativas innovadoras de participación y cooperación sociales que puedan surgir de la sociedad civil, etc.

h) *Del derecho a la información política al derecho a la comunicación y acceso a las tecnologías de información y comunicación.* Si el teléfono se ha generalizado, no pasa lo mismo respecto a las radios y TV locales, y sobre todo en relación con las “nuevas” tecnologías, que suponen no sólo disponer del equipamiento en casa (“el pc”), sino también la formación mínima para utilizarlo (monitores en cada barrio, los cibercafés) y la posibilidad de incidir sobre los contenidos, de promover ofertas que correspondan a necesidades sociales, de constituir redes ciudadanas, etc.

i) *Del derecho a la libertad de expresión y asociación al derecho a constituir y a que sean reconocidas redes transnacionales o transfronterizas, a acceder a las informaciones sociales y económicas “globales”, a plantear conflictos y establecer negociaciones a escalas supraestatales.* Parece una consecuencia lógica de la globalización y de la necesidad que tienen los diferentes actores sociales de actuar en estos nuevos marcos. No nos extendemos en este tema que nos obligaría a entrar en otros terrenos, por lo demás ampliamente expuestos, especialmente en el ámbito de la Unión Europea (ver, por ejemplo, nuestra contribución en el libro *La ciudadanía europea*). Refiriéndonos únicamente a la cuestión territorial, en el ámbito local o regional, cada vez aparecerá como más necesario construir “nuevos territorios”, regiones estratégicas y transfronterizas de escala europea (como la macro región Valencia-Barcelona-Montpellier-Toulouse, o la región sueco-danesa que centralizan Copenhague y Malmoe) o conurbaciones o áreas metropolitanas como algunas eurociudades (Bayona-San Sebastián, Lille-Bruselas).

j) *Del derecho a la lengua y cultura propias al derecho a la identidad colectiva y la autodeterminación en nuevos marcos políticos complejos.* Es importante destacar la revalorización del derecho al uso de la lengua y de la cultura propias de cada territorio, teniendo en cuenta las realidades territoriales multiculturales y la globalización homogeneizadora. Por otra parte, es aun más necesario que en el pasado afirmar la identidad y el autogobierno en ámbitos de proximidad, locales o regionales, lo cual supone mantener o adquirir una capacidad de desarrollar políticas públicas, o sea una cuota significativa de poder. Como en el punto anterior, si nos referimos al territorio en sus ámbitos local y regional, aparecen por lo menos tres niveles que plantean una revalorización y una exigencia de

reconocimiento con aspectos novedosos. El más visible, por lo menos en el marco europeo, es el resurgimiento de **nacionalismos subestatales**, a veces considerados regionalismos, o con una identidad cultural y una exigencia de autodeterminación que puede llegar hasta la voluntad de independencia. Ya nos hemos referido a ello en un punto anterior. Hay un segundo nivel que tiene dos expresiones territoriales distintas. Un caso es el de las **regiones metropolitanas**, casi siempre centralizadas por una gran ciudad, pero no siempre (a veces es un sistema de ciudades más parejas, como en el centro de Italia). Estas regiones no son simplemente un continuo urbano ni un sistema simple de centro y periferia; en ellas se dan ya una diversidad de centros, discontinuidades de ocupación del territorio, complejidad político-administrativa. El otro caso es el de territorios menos urbanizados, **comarcas** o “pays” (en su versión francesa) de base más rural, aunque pueden coexistir con características industriales, con una diversidad de pequeños centros pero con elementos de unidad histórica, cultural (a veces religiosa), socio-económica... que ahora reaccionan ante los procesos de globalización, vistos a la vez como amenaza y como oportunidad. La reacción de ciertas áreas que viven una crisis industrial (en el norte de Francia, por ejemplo) o que sienten que ciertos proyectos infraestructurales les amenazan (como las tierras del Ebro) va más allá de una reacción social defensiva. Se plantean demandas de autogobierno, se reivindica la identidad cultural, se exigen nuevas formas de autogobierno. Es interesante ver el caso francés y el juego de las tres leyes recientemente aprobadas (de ordenación del territorio que establece el nivel de “pays”, de organización de las aglomeraciones urbanas y de solidaridad y renovación urbana). El tercer nivel que aparece es el del **pequeño municipio** y su reivindicación del derecho a existir en la globalización. Aunque en parte puede confundirse con el nivel anterior, tiene características propias. Nos parece interesante destacar tres aspectos. En lo socio-cultural, la reivindicación de formas de vida “no urbanas” y en especial la relación y el cuidado de los espacios “naturales”, que pueden ser también fuente de actividad económica (el turismo rural). En lo político-institucional, las nuevas formas o los nuevos contenidos de la cooperación intermunicipal en los campos del medio ambiente y en general de algunos servicios comunes, de la cultura y la educación, de la atracción de nuevas actividades, etc. Y, sobre todo, en lo tecnológico, la utilización de las nuevas posibilidades que ofrecen los medios de comunicación, las redes telemáticas (véanse experiencias en todos los países europeos, y en Cataluña de Localret). Otra cara de la realidad microterritorial es la revalorización del **barrio** en las grandes ciudades. Si por una parte se aprecian fenómenos de disolución de la vida barrial (las relaciones sociales se multiplican en otros ámbitos, incluso a distancia gracias al teléfono, al correo electrónico, al automóvil, a los viajes), se produce también una reacción de identidad y cohesión frente a fenómenos de homogeneización, de resistencia frente a iniciativas públicas y, sobre todo, privadas vividas como agresión al entorno o a la permanencia en el lugar. El barrio es un ámbito reivindicativo, participativo y de cooperación social que determinadas políticas públicas refuerzan, como la descentralización, los planes o programas integrales que responden a la complejidad de situaciones y demandas, la estrategia de espacios públicos y nuevas centralidades. Por otra parte, la multiplicación de los medios de comunicación social contribuye a recrear formas de cohesión barrial: radios y televisiones “locales”, redes ciudadanas telemáticas (la ciudad digital en el barrio). Contra lo que a veces se dice en los discursos postmodernos que lamentan o exaltan, según los gustos, el “individualismo”, la observación de la vida barrial permite constatar no sólo la permanencia de las formas de vida colectiva y asociativa tradicionales, sino también otras formas vinculadas a nuevas realidades (inmigración, cibercafés, iniciativas culturales, actividad de la gente mayor, incorporación de la mujer a la vida asociativa, voluntariado y cooperación tanto en ámbitos de proximidad como a distancia). En resumen, el resurgimiento del nivel **microterritorial** nos parece, a pesar de las apariencias, un fenómeno moderno, otra cara de la globalización.

Conclusión complementaria. Todos los derechos citados comportan evidentemente los deberes correspondientes por parte de sus titulares, sin lo cual los derechos pierden eficacia para el conjunto de la ciudadanía. El derecho a la ciudad supone el civismo y la tolerancia en el espacio público; el derecho

a la formación continuada supone el esfuerzo individual para asumirla; el derecho a la calidad de vida supone un conjunto de comportamientos para respetar el derecho de los otros, etc.

## **6. Ciudadanía y TICs (o Tecnologías de Información y Comunicación)**

La llamada sociedad informacional modifica las relaciones entre instituciones y ciudadanos y entre los mismos ciudadanos. Si antes, como decía Tocqueville, a los dictadores no les importaba que los súbditos no les quieran siempre que tampoco se quieran entre ellos, hoy parece que, con las TICs, a los poderes políticos y económicos no les importa que los ciudadanos se comuniquen entre sí siempre que eso no les dé más posibilidades de intervenir en la gestión de los asuntos públicos o en el control de los agentes económicos.

La democracia digital es todavía lejana, o más exactamente, el uso democrático de las TICs es pobre. Hay obstáculos de diferentes tipos que se oponen, como son:

a) La distribución desigual de las TICs en el territorio y por sectores sociales y grupos de edad. El analfabetismo informacional.

b) El carácter dominante de la oferta privada que controla a la vez infraestructura, tecnología, servicios y contenidos, lo cual no sucedía en el pasado con otros medios de comunicación (como el teléfono). Es el mercado que se impone, lo cual es tan negativo como lo sería en educación o medio ambiente.

c) La débil iniciativa de la oferta pública estatal, que no ha garantizado unas condiciones mínimas de accesibilidad y de formación, que ha aceptado la concepción privatizadora de la Unión Europea y no ha permitido el desarrollo de la iniciativa local (por ej., en el cableado), y que ha demostrado poca capacidad de poner las nuevas TICs tanto al servicio de una relación más fluida entre Administración y ciudadanos como para estimular las redes ciudadanas virtuales.

Las experiencias locales son interesantes. Por ejemplo, en Cataluña, tanto a nivel general (Localret) como local, en unos casos de iniciativa municipal (por ej., Callús), en otros, asociativa (por ej., Ravalnet), pero son aún muy limitados. Por contraste, las TICs son hoy un factor clave de integración o de exclusión sociales y parece urgente plantearse cuál tiene que ser su contribución al desarrollo de la ciudadanía. Nos permitimos solamente apuntar algunos criterios al respecto:

a) universalidad, o sea garantizar el acceso y la formación de toda la población (por ej., venta de ordenadores a precios “políticos” y despliegue de monitores-formadores por barrios y por escuelas);

b) gratuidad para determinadas funciones de interés general (por ej., vinculadas a la participación ciudadana) o para la prestación de servicios básicos (por ej., mediante la ventanilla única);

c) dominio público de la infraestructura y control público de la tecnología para garantizar su uso por todos los usuarios potenciales;

d) políticas públicas para orientar servicios y contenidos (que no dependan, como ahora, de la competencia imperfecta y de segmentos de mercado solvente);

e) iniciativas políticas ciudadanas para hacer de un *gadget* (o de un instrumento de trabajo) un elemento de socialización, es decir desarrollar las redes ciudadanas como riqueza social.

Las TICs son una gran oportunidad para relacionar contenidos universales o globales con refuerzo de las identidades locales o particulares. Es el reto más actual de la ciudadanía.

## **7. Ciudadanía y territorio. Una perspectiva también iniciática**

Los territorios de nuestra vida social son hoy más complejos y difusos que en el pasado. El esquema barrio-cotidianidad ya no vale para mucha gente. La ciudad como ámbito delimitado, diferenciado del territorio del entorno, espacio del trabajo y del consumo, aventura de libertad ofrecida al niño y al joven, se ha hecho a la vez menos accesible y más dispersa, sin límites precisos. ¿Aún es posible la ciudad como experiencia iniciática? Sí, seguramente es posible y necesaria, pero hay que darle algunas condiciones.

Conviene que las políticas del territorio delimiten hasta cierto punto los barrios, los centros, los monumentos, los límites de la ciudad. Es difícil asumir o construir la propia ciudadanía si se vive en ámbitos muy reducidos en unos aspectos y muy confusos en otros, o muy especializados casi siempre. Hacen falta centralidades múltiples y heterogeneidad social y funcional en cada área de la ciudad. Y distinciones claras entre los centros y los barrios, entre los espacios de la cotidianidad y los de la excepcionalidad; son necesarios espacios seguros, pero también algunos que representen el riesgo, la oportunidad de la transgresión. Vivimos en ciudades plurimunicipales; es una oportunidad de vivir la ciudad a escalas diferentes, pero que sean comprensibles.

La calidad del espacio público es hoy una condición principal para la adquisición de la ciudadanía. El espacio público cumple funciones urbanísticas, socio-culturales y políticas. En el ámbito del barrio, es a la vez el lugar de vida social y de relación entre elementos construidos, con sus poblaciones y actividades. En el nivel de ciudad, cumple funciones de dar conexión y continuidad a los diversos territorios urbanos y de proporcionar una imagen de identidad y monumentalidad. El espacio público, si es accesible y polivalente, presta servicios a poblaciones diversas y en tiempos también diversos. Hace falta también espacio público “refugio”, o espacio de transgresión. Y espacios de fiesta y de gesta, como diría Salvat Papasseit, de manifestación. El espacio público es el lugar de la convivencia y de la tolerancia, pero también del conflicto y de la diferencia. Tanto o más que la familia y la escuela es el lugar de aprendizaje de la vida social, del descubrimiento de otros, del sentido de la vida.

El territorio, la ciudad, son también el espacio que contiene el tiempo, el lugar del patrimonio natural y cultural.

El conocimiento del patrimonio, o patrimonios, del paisaje, de la arquitectura, de la historia, de las fiestas y de los movimientos sociales, de las poblaciones y actividades sucesivas... forma parte del proceso de adquisición de la ciudadanía, de la construcción de las identidades personales y colectivas. Conocer y descubrir la ciudad en sus dimensiones múltiples es conocerse a sí mismo y a los otros, es asumirse como individuo y como miembro de comunidades diversas. Éste es el descubrimiento más reciente; ya no somos sólo de un barrio, de una clase social, de una religión. Somos múltiples en cuanto a identidades y pertenencias, y podemos entender mejor la diversidad de nuestra sociedad.

En el territorio “local” vivimos también la globalidad. Formamos parte de comunidades virtuales, nos relacionamos con el mundo. Vivir la dialéctica local-global es indispensable para no ser un ser marginal; asumir a la vez las identidades de proximidad y las relaciones virtuales es darse los medios de ejercer la ciudadanía y de interpretar el mundo para no perderse. Y conocer a los otros a través de la proximidad virtual puede ser una contribución decisiva para aceptarlos y entenderlos, vecinos físicos pero desconocidos culturales. La cultura global debería desterrar la xenofobia local.

Es en el espacio local que los valores, las lenguas, las culturas se encuentran, pueden convivir y relacionarse. La ciudadanía supone igualdad, no homogeneidad. Los derechos culturales de los ciudadanos tienen que garantizar tanto la preservación y el desarrollo de las identidades originarias (lenguas, historias, costumbres...) como las relaciones entre ellas; las fusiones ni son imprescindibles ni son negativas, son a la vez inevitables y parciales.

En resumen, y perdón por la solemnidad, hoy Ciudad y Ciudadanía son, al nuestro parecer, un gran reto; si lo asumimos y encontramos buenas respuestas podremos dar un nuevo sentido laico a nuestra vida.

## **Bibliografía**

En otros textos del autor se cita bibliografía. Ver “La ciudad conquistada” (en “La ciudad educadora”, Ajuntament de Barcelona, 1990) y “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía” (en “Per una ciutat compromesa amb l’Educació”, Ajuntament de Barcelona, 1999).

Otros textos del autor que tratan estos temas y citan bibliografía son “Local y Global” (con Manuel Castells, Taurus, 1997), “La ciudadanía europea” (Península, 2001) y *Espai públic: ciutat i*

ciudadanía (con Zaida Muxí, Diputació de Barcelona, 2001). Ver también su ponencia en el Congrés de Municipis de Catalunya (con Mireia Belil), consultable *on line*, sobre Participación Ciudadana.

Se citan a continuación algunas referencias accesibles por su carácter básico, informativo o novedoso; pueden ser útiles para una aproximación inicial.

CASTELLS, Manuel (2001) La galaxia Internet. Plaza y Janés, Barcelona.

GARCÍA, Soledad y LUKES, Steven (1999) Ciudadanía, justicia social, identidad y participación (selección de textos). Siglo XXI Editores, Madrid.

MARSHALL, T. M. y BOTTOMORE (2000) Ciudadanía y clase social. Alianza Editorial, Madrid.

FONT, Joan (coord.) (2001) Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel.

SUBIRATS, Joan (2001) Democràcia sense intermediaris? Seminari Nova Política, CCCB, Barcelona.

## La gobernanza en la Era de la Información. ¿Qué hacer y cómo hacerlo? \*

Morley A. Winograd

Los eventos más recientes dejan en claro que a pesar de todos los cambios que estamos presenciando en esta nueva Era de la Información, la capacidad del gobierno para cumplir con su misión fundamental de proteger a los ciudadanos y de mejorar su bienestar económico y social, seguirá siendo la prueba fundamental de la fortaleza y de la estabilidad de la sociedad. Es importante para aquellos de nosotros que practicamos el arte de la administración pública, que no perdamos de vista esta misión, el propósito final del gobierno, mientras ponemos a prueba y seleccionamos las estrategias y tácticas que habremos de utilizar en nuestra propia tarea de mejorar el desempeño del gobierno.

Quisiera ofrecer algunas reflexiones personales acerca de **qué** necesitamos hacer para reinventar nuestras estructuras más esenciales de gobierno en la Era de la Información, y también exponer algunas de mis ideas acerca de **cómo** llevar a cabo esta labor. La perspectiva que he adoptado en lo que se refiere a esta temática proviene de mi experiencia como Director del *National Partnership for Reinventing Government*, durante la administración Clinton/Gore en los Estados Unidos. En mi condición de Alto Asesor de Políticas del Vice Presidente Gore, fui invitado para contribuir en la transformación del gobierno federal de nuestro país y para restaurar la confianza de los norteamericanos en su capacidad para atender las necesidades de los ciudadanos. Este esfuerzo dio lugar a la iniciativa de reforma del gobierno más exitosa y sostenida en la historia de los Estados Unidos. Me propongo compartir algunas de las lecciones aprendidas. Asimismo, intentaré ubicar estas lecciones en un marco de referencia analítico que espero pueda aportar insumos acerca de cómo focalizar el trabajo de reforma de la administración pública, a efectos de que pueda seguir fortaleciendo nuestra instituciones de auto-gobierno.

Aunque raramente ha sido reconocido en forma explícita, el propósito del gobierno a través de la historia no ha sido otro que el de proveer de seguridad física y mejorar el bienestar económico y social de aquellos que están sujetos a sus normas. Los sistemas que fueron capaces de hacer realidad dicho propósito también fueron capaces de perdurar durante prolongados lapsos, más allá de los tropiezos de menor cuantía que pudieron haber tenido. Pero aquellos que fracasaron en cuanto a dar cumplimiento al propósito fundamental del gobierno, fueron en último término derribados.

Ciertamente, cada sistema de gobierno ha sido un reflejo de la explicación que se ha dado acerca de cómo funciona el mundo en un momento histórico. En las épocas más tempranas de misterios y de mitos, los gobiernos eran diseñados para hacer cumplir las reglas formuladas por los miembros más poderosos y temibles de la tribu. En una época de fidelidad y de fe, se crearon nuevos sistemas de gobierno, diseñados para garantizar el orden y la protección de las poblaciones más amenazadas por el caos y por la invasión que por cualquier poder que pudiera surgir de un Estado central. Pero en la medida en que el hombre tuvo una mejor comprensión del mundo que le rodeaba, ese sistema de gobierno dio lugar al Estado moderno, que puso énfasis en las leyes y el tratamiento igualitario de los ciudadanos con miras a asegurar la paz y la tranquilidad en el interior de sus fronteras. La fuente de poder se desplazó desde la nobleza a la razón, de acuerdo con los valores de la época de la Ilustración.

Es de hacer notar cómo aquellas sucesivas estructuras gubernamentales estuvieron inevitablemente vinculadas a los propósitos fundamentales del gobierno. En primer lugar, ellas fueron diseñadas para suministrar protección a aquellos que estaban gobernados por fuerzas ajenas a su control. En segundo lugar, ellas proveyeron la forma de organizar la actividad económica y social de la

---

(\*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

Traducido del inglés por Carlos Sánchez. Título original: "Governance in an Information Age: What to Do and How to Do It?"

época. Cuando la gente vivía en bandas errantes de cazadores, la actividad económica crucial era la obtención del alimento para mantener un nivel de vida de subsistencia. Quien hacía las veces de gobierno tribal estaba centrado en la distribución de los frutos de la caza de manera tal de asegurar la supervivencia de aquellos que más hubiesen contribuido con el éxito de la caza y quienes también eran probablemente los mejores defensores de la tribu. Cuando las bases de la economía se desplazaron hacia la agricultura y la domesticación de animales, fue necesaria una nueva clase de gobierno. Este nuevo sistema de gobierno necesitó garantizar la continuidad y la estabilidad suficientes como para asegurar que las siembras realizadas en una estación serían cosechadas y distribuidas de acuerdo con el mismo sistema de leyes en la estación siguiente. Y las siembras, al igual que los ciudadanos, requirieron ser protegidas de la invasión ante el temor de que pudiera ser destruida toda la cosecha de la estación, y con ella los fundamentos de la economía.

Posteriormente, en la medida en que la investigación científica y el conocimiento impulsaron el Estado moderno en el siglo de la Ilustración, se pudo apreciar que el sistema económico resultó modificado por las tecnologías que estos nuevos principios científicos contribuyeron a crear. La era industrial puso en evidencia el valor que podía generarse mediante inversiones masivas en maquinaria y en producción de gran escala. La certidumbre y la predictibilidad fueron la clave para llevar a cabo esta clase de inversiones. Por consiguiente, los planificadores económicos y los productores exigieron un gobierno que pudiera garantizar todavía más predictibilidad y minimizar los riesgos de la disrupción o del cambio. Por primera vez en la historia, estos elementos pasaron a constituirse en condiciones clave que los gobiernos tenían que satisfacer para permanecer en el poder. Así, se creó un sistema de gobierno cuyo funcionamiento interno se pareciese lo más posible a una máquina, con reglas claras y órdenes uniformes para asegurar que cada tarea fuese cumplida en la forma más rutinaria y repetitiva posible. La creación de este entorno para las grandes concentraciones de actividad económica también proveía las bases para el financiamiento de un ejército capaz de defender esta fuente de riqueza de rivales envidiosos.

Estos conceptos funcionaron en su tiempo y en su época. Pero actualmente las nociones que hacen referencia a grandes burocracias abocadas a la tarea de implantar más y más reglas para hacer que todo sea lo más uniforme posible ha perdido vigencia, al igual que la noción del derecho divino de la monarquía perdió vigencia en la época de la Ilustración. Lamentablemente, estamos viviendo con el legado de instituciones gubernamentales que fueron edificadas para ser fuertes y que, por lo tanto, son capaces de resistir en todo momento los esfuerzos para barrer con ellas en la Era de la Información en la que vivimos. Este antiguo sistema de gobernanza está totalmente desfasado en relación con las necesidades económicas, sociales y de seguridad que tienen los ciudadanos de todos los países, y sin embargo, muchos todavía siguen sufriendo las consecuencias de nuestra imposibilidad de transformarlo. He aquí la fuente de gran parte de las tensiones que existen entre gobiernos y ciudadanos en todo el mundo. El gran desafío y la obligación de quienes trabajamos en la administración pública, son los de gerenciar la transición desde las actuales instituciones hacia un nuevo sistema de gobernanza y un nuevo conjunto de reglas tan rápidamente y en la forma menos dolorosa posible.

Mientras que la mayoría de nosotros reconocemos este desafío, todavía sentimos que no avanzamos en nuestro camino con la claridad deseada. Necesitamos estar seguros de que lo que estamos creando para reemplazar lo que ya existe será de verdadera utilidad para nuestros ciudadanos y será capaz de satisfacer los propósitos fundamentales del gobierno. Existen pocos indicadores que nos señalen qué camino elegir y cómo estar seguros de que estamos siguiendo la dirección correcta. Las nuevas instituciones y prácticas de gobierno tendrán que reflejar indudablemente la dinámica de la Era de la Información. Por ejemplo, si el gobierno quiere ganar el apoyo de los ciudadanos, necesitará estimular el crecimiento económico, en lugar de ser un lastre para él mismo. Simultáneamente, el gobierno debe seguir desempeñando su papel de garantizar el acatamiento de las reglas de juego, de

modo que la gente sienta que cualesquiera que sean los resultados económicos, ellos representan un resultado justo. De igual manera, la seguridad y la confianza no pueden lograrse mediante la imposición de viejos métodos de fuerza e intimidación que las nuevas tecnologías pueden evitar fácilmente. Por el contrario, la confianza debe provenir de la sostenida vitalidad de una ecología social capaz de adaptarse rápidamente para enfrentar toda nueva amenaza. Este entorno de aprendizaje y de adaptación depende de que el gobierno provea los tipos adecuados de nutrientes para mantener saludable a la sociedad, aun cuando ella cambie y evolucione en forma permanente. Lamentablemente, no existe una teoría unificada acerca de cómo manejar o construir un gobierno para la Era de la Información, a disposición de quienes aspiran avanzar en esta línea. En este momento, yo quisiera contribuir con el desarrollo de un marco de referencia de este tipo, describiendo tanto lo que necesitamos hacer para gobernar en la Era de la Información como discutiendo la forma de hacerlo.

El marco de referencia analítico está organizado en torno a cinco “Preguntas Clave” que determinan el grado en el que cualquier gobierno o agencia gubernamental ha hecho suyos los criterios de diseño necesarios para tener éxito en esta nueva era. Por esta razón, se ha denominado “El marco de cinco estrellas” a este concepto, tal como se muestra más adelante. El marco de referencia ha sido desarrollado sobre la base de nuestra experiencia tanto en la conducción de las iniciativas de cambio a nivel federal en los Estados Unidos, labor que estuvo bajo mi responsabilidad, como en la gerencia del proceso de asegurar que estos cambios fuesen implementados, lo que fue responsabilidad de mi socio, Ed DeSeve. Las Preguntas Clave se centran en los elementos primarios de la organización, de acuerdo con el propósito de lograr la aceptación pública de sus valores. Las Preguntas siguen un simple paradigma, que incluye el **Análisis** del estado actual de la organización, la **Alineación** de la visión, los valores, la misión y la estrategia de su liderazgo, su preparación para la **Acción**, la **Responsabilización**, y la **Aceptación** por parte de los usuarios y del público de las políticas de la organización, así como los resultados que se obtienen como consecuencia de sus programas. Las Preguntas no están diseñadas para ser un instrumento de evaluación externa, sino más bien un instrumento de análisis interno de la organización. Se quiere gerentes que lo utilicen como un conjunto de indicadores aptos para ayudarlos a señalar el camino correcto a quienes ellos representan.

A continuación se formulan las cinco Preguntas Clave, que utilizan el principio de calidad de la planificación, ejecución y supervisión, para formar un círculo de mejoramiento continuo. En su oportunidad, me ocuparé sucesivamente de cada una de ellas, por lo cual no las mencionaré en este momento.

- Análisis:

Dado su **propósito**, ¿analiza la organización los **desafíos** que enfrenta utilizando **información objetiva**, y promueve el análisis de las **relaciones externas** para mejorar su **preparación** para responder a estos desafíos?

- Alineación:

¿Tiene el **liderazgo** una **visión, un conjunto de valores, una misión, y estrategias** para la **innovación** y la promoción del **aprendizaje y del crecimiento** individual y organizacional?

- Acción:

Las **estructuras de los programas** y los **planes de acción** internos, ¿han sido diseñados para incorporar plenamente el **capital humano** preparado, los **procesos laborales** revisados y el **uso creativo de la tecnología**?

- Responsabilización:

¿Ha sido reconocida la **integridad** y se han establecido claramente los **resultados** en términos de los **objetivos** globales y **metas** específicas, y se han vinculado con los **recursos presupuestarios y con otros recursos**?

- Aceptación:



Los **usuarios**, los **empleados** y el **público**, ¿valoran los **resultados logrados** y están de acuerdo con los **métodos** inherentes a la creación y a la comunicación de las **políticas** que están siendo implementadas?

Para cada una de las preguntas hemos desarrollado una serie de tests diseñados para tener un mejor conocimiento de cuán bien la organización ha puesto en marcha los conceptos implicados en las palabras en negrita en cada una de las preguntas formuladas. Las veinticinco palabras representan los elementos que necesitan estar presentes para que un sistema de gobierno sea efectivo en la Era de la Información. Analizando cada elemento de acuerdo con un conjunto objetivo de preguntas, es posible a su vez definir 125 características de un gobierno de esta Era. En esta oportunidad expondré el análisis de lo que pensamos que los gobiernos necesitan hacer y la racionalidad subyacente a cada elemento, recurriendo a ejemplos de nuestra experiencia en los Estados Unidos.

## 1. Análisis

La Pregunta Clave del Análisis es: Dado su **propósito**, ¿analiza la organización los **desafíos** que enfrenta utilizando **información objetiva** y promueve el análisis de las **relaciones externas** para mejorar su **preparación** para responder a estos desafíos?

El comienzo del proceso de Cinco Estrellas arranca con la observación del **propósito** fundamental de una agencia determinada. Para una entidad pública, este propósito está definido en forma típica, en primer lugar, por el decreto legislativo o ejecutivo que la creó, y por lo tanto, debemos comenzar desde los orígenes de su creación. En esta etapa de Cinco Estrellas, los gerentes procuran ver si el propósito de la organización se encuentra formalmente expresado, determinar si es claro y si ha sido ampliamente comunicado y comprendido. Al mismo tiempo, necesitan apreciar si ese propósito es, de hecho, el correcto. Este es un test de calidad para saber si las cosas se están haciendo bien o no. Los gerentes deben analizar si ellos piensan que existe un propósito adecuado, determinar cuán bien este propósito es entendido y juzgar su utilidad para el futuro de la organización y del gobierno como un todo.

En lo que sigue exponemos las características que creemos que deben estar presentes en el elemento “Análisis”. Es de hacer notar cómo cada una de ellas puede ser formulada en una pregunta que puede ser respondida por sí o por no, y contribuir para la elaboración de una puntuación general de la capacidad de la agencia para alcanzar el éxito en la Era de la Información:

- El propósito organizacional es coherente y entendido claramente.
- El propósito de la organización es relevante en el contexto de la actual dirección de políticas.
- El propósito ha sido desarrollado en consulta con una amplia base de actores involucrados, internos y externos a la organización.
- El propósito de la agencia da respuesta a una necesidad de políticas y/o programas en el área de servicios.
- El propósito de la agencia ha permanecido en el tiempo y puede soportar cambios en el liderazgo del gobierno.

El siguiente elemento de análisis es una evaluación de la capacidad de la organización para comprender los **desafíos** que enfrenta. El gerente necesita un inventario de lo que es probable que suceda en lo inmediato, de lo que puede suceder en el mediano plazo y de lo que podría suceder en el largo plazo. La gerencia puede crear múltiples escenarios y utilizar sofisticados instrumentos para la toma de decisiones a efectos de evaluar la probabilidad de que se presenten desafíos particulares.

Seguidamente se exponen las clases de problemas que los gerentes tienen que evaluar objetivamente para determinar sus puntuaciones con respecto a los desafíos:

- El liderazgo superior comparte la comprensión de los desafíos que confronta la organización.
- La organización dispone de un buen mecanismo para identificar los problemas potenciales y los futuros desafíos antes de que se conviertan en problemas serios.

- La organización es capaz de ubicar los problemas emergentes en el contexto más amplio de la dirección estratégica y de las prioridades, y desarrollar soluciones potenciales en un marco temporal apropiado.

- La gerencia considera en forma pormenorizada varias alternativas para resolver estos problemas y actúa de manera rápida y decisiva cuando ello es necesario.

- La gerencia comprende las concesiones en materia de las decisiones que debe realizar como resultado de las restricciones en recursos y en personal, y en consecuencia, es capaz de priorizar sus respuestas.

Cualquiera que sea la técnica analítica utilizada, la información objetiva debe encontrarse en el centro del análisis. La guía que se ha desarrollado para el proyecto “*President’s Quality Awards*” en Estados Unidos, lo expresa claramente: “El análisis implica la utilización de datos para determinar tendencias, proyecciones y relaciones de causa-efecto que no son evidentes sin este análisis. Los datos y el análisis sustentan una variedad de propósitos, tales como la planificación, la revisión del desempeño global, el mejoramiento de las operaciones y la comparación del desempeño de la organización con el de otras que trabajan en entornos similares o la emulación competitiva de las ‘mejores prácticas’”.

Cuán bien las organizaciones manejan los datos, así como la calidad de éstos, a menudo son elementos clave en lo que se refiere a su capacidad para responder correctamente y sin tardanza en un entorno rápidamente cambiante. Igualmente, la carencia de estos elementos es la deficiencia más comúnmente observada en las agencias gubernamentales existentes.

Expresiones de prácticas adecuadas en el manejo de **información objetiva**, son las siguientes:

- La organización utiliza en forma rutinaria datos objetivos para evaluar los desafíos que se le presentan, sus relaciones y su preparación para dar respuestas.

- La organización utiliza la emulación competitiva (*benchmarking*) para determinar su posición en relación con otras organizaciones en distintas áreas.

- La información objetiva está regularmente disponible para todos aquellos que la necesiten.

A continuación, el análisis se orienta a una cuidadosa evaluación de las **relaciones** que la organización tiene con aquellas instancias que pueden tener impacto en su progreso o su éxito. En nuestros esfuerzos de reinversión nosotros generalizamos estas relaciones en función de cinco grupos de actores habitualmente involucrados, con los que cada agencia tiene que lidiar. Los contribuyentes son aquellos que realmente proveen los fondos para que el gobierno opere, mientras que quienes reciben los servicios son por lo general denominados usuarios. Es de hacer notar que éstos no son los mismos que los contribuyentes. Los proveedores de servicios pueden ser concebidos como los empleados y a menudo están representados por sindicatos en sus relaciones con el gobierno. Las dos categorías restantes se refieren a aquellos actores presentes en el espacio público, cuyo impacto es sentido mayormente a nivel de las políticas. Los formadores de opinión pública pueden ser ONGs, los medios de comunicación u otras asociaciones interesadas en el desempeño de la agencia en cuestión. Los responsables de la elaboración de las políticas son aquellos formalmente encargados, por medios constitucionales o tradicionales, de formular las políticas para la agencia. El aspecto clave consiste en estar seguro de que la agencia comprende todas estas **relaciones** y dispone de un programa activo para manejar cada una de ellas. Prueba de ello, son las prácticas siguientes:

- La organización ha identificado los actores críticos en los grupos involucrados, incluyendo las entidades supervisoras, las organizaciones de base comunitaria, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y los medios.

- El liderazgo superior posee una sólida comprensión de lo que cada una de estas entidades espera de la organización.

- La organización ha desarrollado un adecuado procedimiento, tanto formal como informal, para comprometer a cada uno de estos grupos en un diálogo regular sobre las cuestiones relativas a las políticas y programas.

- La organización cuenta con un firme apoyo por parte de los actores involucrados, que le permite soportar los cambios que tienen lugar con el paso de un gobierno a otro.

- Cuando es necesario, los actores involucrados suministran apoyo en aspectos que son críticos para la organización.

Mientras que el conocimiento de la calidad de sus relaciones es un aspecto central de la organización, la **Preparación** interna de la organización para concretar su desempeño es crítica. ¿Tiene la organización algunos sesgos que dificultan su acción? La Preparación a menudo puede medirse por el tiempo que toma poner en marcha la respuesta a un problema determinado. Los bomberos, en forma rutinaria, miden su Preparación por el tiempo que les toma poner sus efectivos en la escena del incendio. En algunos servicios del nivel central, el tiempo de adquisición o de realización de una acción personal es un excelente indicador de Preparación. Aunque la determinación de la Preparación presenta mayores dificultades a nivel de las políticas de la agencia, el simple hecho de preguntarle a la gente: ¿podemos tomar una decisión oportuna? o ¿cuánto tiempo tomará este proceso? constituye un poderoso indicador de Preparación. Muestras de que ella existe, son las siguientes:

- La organización está en capacidad de evaluar efectivamente desafíos y riesgos.
- La organización está bien preparada para enfrentar los desafíos que ha identificado.
- La organización maneja eficazmente los riesgos que ha identificado.
- El nivel de preparación es bien conocido.
- Permanentemente se dan pasos para mejorar la preparación.

## 2. Alineación

La Pregunta Clave de la Alineación es: ¿Tiene el liderazgo una visión, un conjunto de valores, una misión, y estrategias para la innovación y la promoción del aprendizaje y del crecimiento individual y organizacional?

La Alineación Organizacional tiene que ver con la concertación de un acuerdo sobre la dirección global y el futuro de la organización entre los grupos involucrados descritos con anterioridad. Comienza con el **liderazgo**, definido como la capacidad de gestar un futuro que de otra manera no hubiese acaecido y para inducir a la gente a enrolarse en la gestación de este futuro. El liderazgo es crítico para una organización. El gerente debe ser un líder o formar parte del equipo que asume el liderazgo. Los gerentes necesitarán ser autocríticos en cuanto a determinar si tienen la capacidad para “suscitar, involucrar y satisfacer las motivaciones de sus seguidores” o para “alcanzar resultados en función de estos propósitos”. Esta puede ser la más subjetiva de las mediciones críticas, pero ella es susceptible de análisis externo. Un ex-alcalde de Nueva York, Ed Koch, acostumbraba preguntarle a cualquiera que encontraba en su camino: “¿Cómo lo estoy haciendo?”. Otros utilizan encuestas para estimar la posición de los líderes en la opinión pública. Cualquiera que sea la técnica utilizada, una evaluación del liderazgo es un elemento clave para determinar si la organización está siendo conducida en la dirección correcta. Expresiones de su existencia son:

- El liderazgo superior establece, despliega y comunica valores, visión y expectativas.
- La organización “empodera” y capacita al *staff* en todos los niveles para desempeñar un papel significativo en las decisiones que afectan su trabajo.
- El liderazgo superior inspira confianza entre los diferentes actores involucrados.
- La gerencia no teme abordar con firmeza problemas que pueden ser políticamente impopulares pero que sin embargo contribuyen con la misión y los objetivos de la organización en el largo plazo.
- El liderazgo superior estimula un diálogo abierto acerca de cómo mejorar la organización y no teme reconocer sus propios errores y aprender de ellos.

La **visión** se encuentra íntimamente ligada al concepto de liderazgo. La visión representa una articulación formulada por los responsables de la elaboración de las políticas y por la alta gerencia en relación con el futuro que ellos están tratando de gestar. En una organización empoderada, la visión, a la par de un conjunto de valores explícitamente declarados, suministra el marco básico en el interior del cual los miembros de la organización tienen libertad para operar. Por un lado se dice “qué” se quiere gestar, y por el otro se describe “cómo” se quiere proceder para que esto ocurra. Aspectos relacionados con la existencia de la visión son los siguientes:

- La organización tiene un sentido de orientación hacia el futuro que es de clara y fácil comprensión.
- La visión organizacional y los valores apelan a intereses de largo plazo de los involucrados internos y externos, así como de los beneficiarios.
- La visión organizacional es ambiciosa en sus alcances y toca emocionalmente a quienes les es presentada.
- Los valores describen comportamientos que los miembros de la organización pretenden demostrar.
- La visión y los valores son, por lo general, suficientes como para permitir la iniciativa individual y respuestas alternativas a la luz de condiciones cambiantes.

Aquí se presentan la visión y los valores que hemos utilizado en nuestro equipo para la reinención del gobierno, con el propósito de alinear a los actores involucrados con nuestra misión y generar el interés por participar juntos en la gestación de ese futuro. La visión de *America @ Our Best* puso el signo “arroba” del correo electrónico de Internet en lugar de la palabra, para simbolizar la idea de que la tecnología estaba en el centro de lo que estábamos programando. Y la idea de recurrir al gobierno para ayudar a crear *America @ Our Best* sirvió eficazmente como un poderoso factor de motivación para cualquiera que entrase en contacto con él. Teníamos un conjunto de descripciones, cada una de las cuales podía caracterizarse con una sola palabra para definir nuestros valores; pero lo más importante fue traducir esas palabras en declaraciones de comportamiento. Así, no sólo estábamos interesados en la confianza, sino que lo evidenciábamos empoderando a la gente. No sólo éramos valientes, sino que asumíamos riesgos, y así sucesivamente para cada una de las palabras que conformaban el conjunto descrito.

Las organizaciones exitosas, sin embargo, tienen algo más que una clara visión y un conjunto profundamente enraizado de valores. Ellas han sido capaces de traducir la combinación “qué/cómo” en otra afirmación de lo que ellas quieren hacer y cómo quieren que se haga, pero esta vez las declaraciones se encuentran más centradas en el presente que en el futuro. Una misión define qué va a hacer la organización en un margen temporal especificado para progresar en la dirección de su visión. Y las declaraciones estratégicas, entonces, describen cómo la organización trata de actuar en relación con el logro de su misión. Fuera de estas declaraciones se despliega un conjunto de metas y un plan operacional para alcanzar las metas que vinculan estrechamente las tareas cotidianas de la organización con su visión de futuro. Estos objetivos y estas metas pueden entonces ser medidas y utilizadas para demostrar éxitos y promocionar la aceptación por parte del público.

La dimensión de la **estrategia** supone que:

- La organización tiene una estrategia lógica, organizada y metódica para el logro de su misión, acorde con su visión.
- La estrategia ha sido desarrollada por el equipo de alta gerencia y ha sido integrada en las operaciones cotidianas de la organización.
- La organización es capaz de adaptar la estrategia sobre la base de las condiciones y de las circunstancias cambiantes.
- El proceso de planificación estratégica se encuentra estrechamente vinculado con el presupuesto y el desempeño gerencial.

- La organización dispone de un sólido mecanismo para monitorear y apoyar la implementación estratégica.

Para ilustrar el concepto, aquí presentamos la misión y las estrategias pertenecientes al esfuerzo para la reinención del gobierno en los Estados Unidos. Nuestras metas para medir el éxito en esta misión estuvieron estrechamente relacionadas con los grupos involucrados de los que hemos hecho mención con anterioridad. En primer lugar, nuestra meta global de restaurar la confianza aludía a la razón fundamental de toda la iniciativa y de nuestra visión. Seguidamente, cada una de nuestras metas se refería a las más relevantes de las preocupaciones de cada grupo de actores involucrados. Pudimos medir la confianza con una encuesta que había sido hecha cada dos años, comenzando en 1964, por una empresa de investigaciones independiente y de base universitaria. A comienzos de los años sesenta, el porcentaje de estadounidenses que manifestaban que podían confiar en el gobierno federal la mayor parte del tiempo era casi del 70%. A lo largo de las siguientes tres décadas, este porcentaje cayó a un mínimo de 21% en 1994, cuando comenzamos a implementar el trabajo de reinención del gobierno. Al culminar nuestra labor, en el año 2000, esta cifra había llegado casi al 50%. Posteriormente, en la conmoción del ataque terrorista a los Estados Unidos llevado a cabo el 11 de septiembre, la cifra saltó casi hasta los niveles de comienzos de los años sesenta, en la medida en que los estadounidenses se aliaron patrióticamente en torno a los símbolos de nuestra democracia. No podemos afirmar que la reinención por sí sola produjo el cambio de estas cifras. Pero sí fuimos capaces de documentar que el desempeño del gobierno fue uno de los determinantes clave de cómo el pueblo dio una respuesta a esta cuestión. En lo que se refiere a la meta de la satisfacción de los usuarios y de los empleados, tuvimos que crear nuevos instrumentos de encuesta para ser capaces de medir nuestro progreso. Realizamos encuestas anuales entre empleados acerca de cómo sentían su entorno de trabajo. No los atributos físicos de su entorno laboral, sino el grado en el cual sus ideas y su energía recibían el apoyo de sus supervisores. Y en lo que tenía que ver con la satisfacción del usuario, creamos las primeras encuestas en la historia republicana dirigidas a conocer la experiencia de la gente en su trato con una variedad de agencias gubernamentales. Nos sentimos complacidos cuando estas puntuaciones alcanzaron niveles similares a las recibidas por el sector privado por el suministro de sus servicios. Finalmente, la medida de nuestro legado se tradujo en una serie de indicadores del bienestar económico y social de la nación, que pudiera vincularse con las iniciativas de políticas de la administración, apoyadas por nuestros esfuerzos de reinención.

En la Era de la Información, la **innovación** es el rasgo, por lo general, más valorado por todas las clases de usuarios. La innovación trae consigo la emoción de algo nuevo para la vida de la gente, y si simultáneamente ofrece mayor conveniencia o capacidad, los impulsores de la innovación se verán ampliamente recompensados. Esto es igualmente cierto para el gobierno y sus servicios. Tal como sostenía Robert Behn (*Innovation in American Government*, Altshuler y Behn, p. 3): “La innovación se refiere al desempeño, a la permanente tarea de mejorar el desempeño del gobierno. Si el gobierno de los Estados Unidos pretende mejorar su desempeño -el desempeño no sólo de sus agencias de servicios sociales, sino también de sus agencias ambientales, de sus departamentos policiales y bomberiles, sus sistemas escolares y sus divisiones militares- necesita innovación”.

Los gerentes necesitan examinar críticamente su propia organización para determinar si el nivel de innovación existente en ella tiene posibilidades de confrontar los desafíos en el futuro. Se expresa en:

- La organización ha institucionalizado un mecanismo para el mejoramiento continuo de sus procesos.

- La organización ofrece fuertes incentivos a nivel individual y de división para estimular el desarrollo de programas y suministros de servicios más rápidos, mejores y más efectivos en relación con el costo.

- La organización se mantiene al día en los últimos desarrollos en todos los campos en que puedan aplicarse los esfuerzos innovadores y tiene una buena comprensión de qué están haciendo organizaciones similares.

- La organización invierte un apropiado monto de recursos para la investigación y el desarrollo.

- La organización introduce exitosamente cambios significativos para mejorar los productos, los servicios y los procesos para crear nuevos valores para sus miembros.

La fuente de esta característica crucial, como es la innovación, está en la capacidad de la organización para **aprender** y para **crecer**. He aquí cómo el proyecto *President's Quality Awards* describe este imperativo: “El logro de los más altos niveles de desempeño requiere un abordaje bien ejecutado del aprendizaje organizacional y personal. El aprendizaje organizacional y personal es una meta propia de líderes visionarios. El término aprendizaje organizacional se refiere al mejoramiento continuo de los enfoques y procesos existentes, y a la adaptación al cambio, conduciendo a nuevas metas y/o abordajes. El aprendizaje necesita estar ‘inserto’ en el modo en que opera la organización”.

En razón de que la penalización que resulta del fracaso en el sector público es a menudo elevada, la construcción de la capacidad de aprendizaje y crecimiento de una agencia puede ser bastante dificultosa. Es importante recordar a los responsables de la elaboración de las políticas, a los auditores y aun a los críticos de los medios que se ocupan del desempeño del gobierno, que éste sólo podrá mejorar si la gente tiene la posibilidad de aprender. Desde el momento en que el aprendizaje es inherentemente un proceso de ensayo y error, esto significa darle a la gente la posibilidad de fallar sin que sea penalizada. Sólo entonces podrá tener lugar un verdadero aprendizaje.

**Aprendizaje y crecimiento** existen cuando:

- La organización estimula el aprendizaje y el crecimiento en todos los niveles: individual, a nivel de división y en toda la organización.

- La organización estimula a sus empleados para asumir riesgos calculados en ciertas situaciones, a pesar del potencial de fracaso, a efectos de producir un mejor resultado global.

- La organización ofrece amplias oportunidades para compartir la información y el intercambio mutuo de ideas, aun cuando los empleados o las unidades laborales no estén directamente involucrados en un proyecto particular.

- La organización invierte un monto apropiado de recursos para el entrenamiento y el desarrollo de sus empleados, y estimula al personal en todos los niveles en cuanto a tomar el tiempo requerido para fortalecer sus conocimientos, habilidades y capacidades.

- La organización tiene mecanismos tanto formales como informales para evaluar los anteriores desempeños y para traducir las lecciones aprendidas en mejoramientos estratégicos y tácticos.

### 3. Acción

La Pregunta Clave de la Acción es: Las estructuras de los programas y los planes de acción internos ¿han sido diseñados para incorporar plenamente el capital humano preparado, los procesos de trabajo revisados y el uso creativo de la tecnología?

Típicamente, las organizaciones están estructuradas en “oficinas” diseñadas para facilitar políticas gerenciales de mando y control pasadas de moda, así como en “programas” diseñados para llevar adelante las iniciativas legislativas. El hiato entre la intención y la acción en esta área es a menudo la causa fundamental de la falla de los programas. El problema se presenta regularmente tanto en la oficina como en el programa. A menudo, la legislación no es clara acerca de cómo debería ser implementado un programa y en particular qué resultados se esperan, definidos en términos de productos y de impactos. Simultáneamente, una agencia ejecutiva puede no comprender y/o no estar de acuerdo con los propósitos de la ley. En consecuencia, los programas se formulan para que vayan más allá de los límites de la intención original, o para que deliberadamente socaven los propósitos establecidos por la ley.

Esta situación genera verdaderos dilemas para los administradores públicos, quienes están obligados a aportar su “competencia neutral” para asumir y llevar adelante la iniciativa legislativa con su mejor capacidad. A menudo, las conversaciones con representantes legislativos pueden ser de utilidad para clarificar el lenguaje legislativo que no permite por sí mismo una fácil implementación. Sin embargo, antes de desplegar sus planes de acción, los gerentes deben examinar la **Estructura de Programa** -la base programática legal/reguladora de sus agencias- y desarrollar una base para la acción. ¿Existe una clara dirección legislativa? ¿Existen regulaciones claras y se aplican adecuadamente? ¿Están operando los programas en la forma en que se pretende? ¿Se mantiene el apoyo para esta dirección tanto en el interior de la instancia ejecutiva como en la legislatura o Parlamento? ¿Los programas han superado su tiempo de vida útil? Una vez que estas interrogantes hayan sido planteadas y respondidas, puede haber necesidad de construir nuevas estructuras programáticas, ya sea a través de la legislación o mediante una acción administrativa.

El examen de la **Estructura de Programa** debe responder si:

- Existe un firme mandato legislativo para los programas de la organización.
- El diseño de los programas refleja las principales exigencias legislativas y reguladoras, pero no está coartado por ellas.
- El diseño organizacional y la estructura se orientan hacia la acción.
- No existen mandatos carentes de financiamiento en relación con la organización.
- Los elementos administrativos centrales (personal, procuraduría, finanzas, etc.) muestran un adecuado equilibrio entre el apoyo y el control para ayudar a la organización a implementar exitosamente sus programas.

Este examen de las estructuras de los programas debería hacerse en conjunto con la formulación de **planes de acción**. Estos planes tendrían que orientarse hacia el tiempo y la productividad; deberían centrarse en congeniar los avances realizados con los plazos establecidos. Un ejemplo clásico de un plan de acción fue la respuesta federal al problema de conversión del Año 2000 (a.k.a. “Y2K”). El Congreso y el Presidente reconocieron que cada agencia y cada sector de la economía necesitaba evaluar el problema en su propia área, desarrollar un plan remedial, evaluar la necesidad de recursos, implementar el plan y controlarlo para asegurar la continuidad de las operaciones al cambiar el milenio. Estos planes se diseñaron procurando obtener el suministro de fondos por parte de la legislación, una Orden Ejecutiva para establecer los mecanismos de coordinación, una supervisión continua por parte de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, así como del Congreso, y una estrecha coordinación con el gobierno y con los demás partidos. El establecimiento de un “centro de mando” junto con los varios planes “*Day One*” ayudaron a crear una atmósfera que mitigó temores e hizo posible una transición sin traumas.

Aun cuando la necesidad de planes de acción en esta escala no se hace sentir con frecuencia, las dimensiones fundamentales de tiempo, resultados y coordinación deben regir todas las tareas del gobierno. Un Plan de Acción claramente articulado, que cuente con la aceptación de todos los involucrados, dará al gerente una plataforma firme para la ejecución de sus programas. En tal sentido, habrá que averiguar si:

- Existen planes tácticos coherentes que organizan el trabajo y los recursos para lograr los resultados.
- Los planes están plenamente sostenidos en cuanto a recursos y vinculados con el proceso presupuestario.
- La organización dispone de un mecanismo firme para formular, monitorear y soportar tareas bien definidas y plazos para rendir cuentas.
- Los planes pueden ser adaptados para reflejar las condiciones y las prioridades cambiantes.
- Los planes de acción se traducen consistentemente en desempeño y resultados organizacionales.

Pero la acción requiere más que planes. En forma típica, requiere una combinación apropiada de gente, procedimientos y tecnología. El **Capital Humano** es la combinación de la gente y de las capacidades necesarias para la efectiva implementación de los programas de una agencia y la ejecución oportuna de sus planes de acción. Los gerentes deben evaluar la cantidad, los conjuntos de capacidades y la demografía de su fuerza de trabajo. Los gerentes deben examinar los procedimientos para la captación, motivación, selección, evaluación, promoción, compensación, entrenamiento y desarrollo de carrera a la luz de la estrategia global que ha sido desarrollada por la organización.

La preocupación por la capacidad del Capital Humano en una organización debe ser una prioridad en el tiempo y en la atención del liderazgo de la organización. Los altos directivos tienen que examinar no sólo los procesos de desarrollo de su gente, sino también jugar un papel activo en la identificación y en la potenciación del talento necesario para proveer la clase de liderazgo adecuado para la organización, pensando en la generación de relevo.

La presencia de **Capital Humano** supone que:

- Existe un sólido programa de reclutamiento para atraer un conjunto diversificado de talentos en todos los niveles.
- La organización cuenta con un sólido programa para el entrenamiento y el desarrollo de los empleados.
- El sistema de compensación es competitivo y vinculado al desempeño.
- Existen oportunidades significativas para el avance en la organización.
- Existe un adecuado equilibrio entre la atracción de nuevos talentos y la promoción en el interior de la organización.

Aun contando con la mejor fuerza de trabajo, ésta se verá mutilada por causa de **procesos de trabajo** anticuados o confusos. En ninguna parte esto ha sido mejor demostrado, en lo que se refiere al gobierno, que en el área de procura. En el gobierno federal, el proceso de procura y compra ha sido significativamente agilizado como para crear catálogos y *malls* electrónicos para la adquisición comercial de ítems de rutina. Se han puesto tarjetas de crédito en manos de personal autorizado de modo que puedan obtener artículos rápidamente, sin pasar por el proceso engorroso de llenar fórmulas. Estas herramientas se han traducido en importantes ahorros administrativos y programáticos; y la eliminación del papeleo y de las aprobaciones también ha reducido la tentación para el fraude o los ilícitos en este proceso.

Para contar con **Procesos de Trabajo** adecuados, es necesario averiguar si:

- La organización ha establecido estándares de desempeño significativos para los costos, la calidad y los plazos.
- La organización analiza regularmente los datos operativos y los procesos de trabajo para monitorear y mejorar su desempeño.
- La gerencia y los empleados actúan como un equipo para evaluar y refinar los procesos de trabajo sobre una base de continuidad.
- Los procesos de trabajo se centran más en la funcionalidad global y en los resultados de sus actividades en lugar de hacerlo en el interior de los límites organizacionales.
- La organización se desempeña consistentemente para alcanzar o superar los objetivos en términos de costo, calidad y plazos.

Existen numerosas formas mediante las cuales los gerentes pueden rediseñar los procesos. El rasgo más importante en este sentido es el compromiso desde la cúspide para involucrar a los empleados de todos los niveles en el rediseño y comprobar si éste es llevado a cabo de una manera incrementalmente beneficiosa. Muchas -si no la mayoría- de las iniciativas para rediseñar los procesos fracasan porque no abordan las creencias culturales y los valores de la organización que procuran modificar. A través de la participación y el compromiso de los propios trabajadores en el proceso de



cambiar el trabajo -un principio clave de nuestros esfuerzos de reinención en los Estados Unidos- este gran obstáculo que enfrenta la reingeniería puede ser superado.

Al igual que el capital humano y el cambio en los procesos, la **tecnología** es un catalizador clave de la acción y de la ejecución de los programas. Es muy difícil hacer las cosas bien. Los gerentes están haciendo frente a una nueva ola de expectativas tecnológicas al tiempo que se ven sobrecargados por la antigua ola de programas tecnológicos. Cada vez más, los usuarios quieren estar interconectados y tener acceso a cualquier parte en todo momento. La mayoría de las agencias gubernamentales han heredado anticuados sistemas diseñados para trabajar *off-line*. El desafío de encontrar la persona adecuada, los procesos y los recursos presupuestarios requeridos para modernizar efectivamente los sistemas es considerable. Aun contando con estos elementos, la gerencia de los procesos de cambio tecnológico confronta un conjunto de retos totalmente nuevos.

El abordaje adecuado de la dimensión de la **Tecnología**, supone que:

- La organización planifica, implementa e integra sus recursos tecnológicos a través de toda la agencia para apoyar sus objetivos estratégicos.
- La organización examina y mejora sus procesos antes de seguir adelante con el desarrollo y la implementación de sistemas.
- La organización desarrolla un verdadero análisis costo-beneficio antes de dar inicio al trabajo sobre grandes proyectos de sistemas.
- La organización define el conjunto óptimo de estándares técnicos para producir sistemas homogéneos que puedan interactuar efectivamente y ser mantenidos eficientemente.
- La tecnología habilita plenamente la productividad en todos los niveles de la organización.

#### **4. Responsabilización (“*accountability*”)**

La Pregunta Clave en relación con la Responsabilización: ¿Ha sido reconocida la integridad y se han establecido claramente los resultados en términos de los objetivos globales y metas específicas, y se han vinculado con los recursos presupuestarios y con otros recursos?

El cumplimiento del programa debe estar permanentemente equilibrado con lo que Robert Behn llama “el dilema de la responsabilización -el “trade-off” entre la responsabilización por las finanzas y la honestidad, y la responsabilización por el desempeño”. “Finanzas y honestidad” se refieren a los tradicionales problemas de la integridad programática. Estos incluyen respuestas a problemas tales como: “¿Estamos en condiciones de responsabilizarnos por lo que gastamos? ¿Sabemos si gastamos el dinero en forma eficiente? ¿Las compras de bienes y servicios han sido realizadas en forma transparente y honesta? ¿Existió un procedimiento para asegurar la integridad en quienes recibieron los beneficios?

Un ejemplo de este tipo de problemas proviene de una iniciativa emprendida por numerosas ciudades en los Estados Unidos para rehabilitar la vivienda en ciertos barrios. El gobierno federal tenía varios programas de subsidios para asistir a los gobiernos locales y la iniciativa parecía una forma lógica para luchar contra el deterioro. Los titulares de la prensa local en numerosas ciudades criticaron diversos aspectos que pudieran ser indicadores de corrupción en el proceso. Si bien puede haber una explicación perfectamente válida para cada circunstancia, el fracaso para comunicar la Integridad del proceso tuvo como resultado el deterioro del programa en sí.

La **integridad** puede ser preservada cuando:

- Existe un claro mensaje a lo largo de la organización señalando que el despilfarro, el fraude y la corrupción no serán tolerados.
- Existe un buen sistema de controles internos para ofrecer a la gerencia una razonable (aunque no absoluta) seguridad contra el despilfarro, el fraude y la corrupción.
- La organización recibe constantemente opiniones de auditoría no calificadas.

- La organización toma en cuenta invariablemente los informes sobre problemas gerenciales, para evitar su recurrencia en auditorías subsiguientes.
- Los resultados de las iniciativas contra la corrupción se expresan en la comprobación de mediciones objetivamente bajas de corrupción.

Al tiempo que promueve la economía, la responsabilización financiera y la probidad en los procesos, el gerente debe simultáneamente asumir su responsabilización por los **resultados obtenidos**. La sola construcción de casas en el vecindario no es suficiente si la meta es la estabilización del vecindario. El problema de establecer resultados apropiados está bien documentado. Los gerentes a quienes se les pide que resuelvan un problema no pueden controlar todas las variables. Cambios en el entorno legislativo o en las condiciones del mercado pueden socavar inclusive los resultados más cuidadosamente planificados. ¿Qué debería hacer entonces un gerente? Mi consejo es que debe definir muy cuidadosamente las cosas que puede controlar en términos de procesos y de resultados, y asociarlos tan estrechamente como sea posible con los impactos. En último término, en un gobierno de la Era de la Información, los gerentes deben asumir la responsabilización por los resultados esenciales del gobierno, aun cuando ellos nunca hayan tenido y nunca tendrán el control total de todas las variables que pudieran tener algún impacto sobre su capacidad para lograr estos resultados. Entre las preguntas que cabe formular en tal sentido, figuran las siguientes:

- ¿Cómo ha hecho la organización para alcanzar sus metas y cumplir con sus objetivos en función de sus resultados?
- ¿Ha existido un reconocimiento externo de estos logros y una comprensión apropiada del papel de la agencia?
- ¿Se compromete la organización en una emulación competitiva con otras organizaciones, comparando sus resultados?
- ¿La organización vincula sus resultados con la utilización de sus recursos?
- ¿Perciben los empleados la relación de su trabajo con los resultados obtenidos?

Lo anterior conduce al establecimiento de **Objetivos** -algo específico que uno tiene que alcanzar, como puede ser la reducción del crimen- y **Metas** -los logros que se proponen para un período temporal determinado- en el contexto de la estrategia general y con una plena comprensión de la estructura del programa y de los recursos -humanos, procedimentales y tecnológicos-, incluyendo el soporte presupuestario con el que se pueda contar. La integración de medidas de desempeño en el proceso presupuestario y el establecimiento de relaciones entre la estrategia, los programas y la asignación de todos los recursos no es tan fácil como parece. Sigue siendo la tarea central de un gerente exitoso. En tanto que se es responsable, es preciso establecer qué se necesita para ser responsable y cómo debe ser medida esta responsabilidad.

Constituyen evidencias en esta dirección, las siguientes:

- La organización definió claramente las expectativas de desempeño que son fácilmente comunicadas.
- Los objetivos de desempeño son consistentes con el entorno estatutario y regulador.
- El foco se centra en los resultados más que en los procesos o en los productos.
- Las medidas de desempeño organizacional informan sobre el desarrollo de la métrica del desempeño para divisiones específicas y para empleados individuales en el interior de cada división.
- La métrica del desempeño para la organización ha sido comunicada y acordada por la agencia y sus entidades supervisoras.

La vinculación entre las Metas específicas -la representación numérica de los objetivos que son definidos para producir los resultados deseados- y los **Presupuestos** -el plan financiero para el período fiscal siguiente- es crítica. Las metas constituyen compromisos con un nivel específico de desempeño por parte de un gerente en un nivel determinado de la organización. La meta de un gerente a menudo está directamente relacionada con el éxito de los gerentes que se encuentran por encima suyo en la

organización. El vínculo con el Presupuesto cambia el foco del control financiero desde los insumos (dólares, personal, etc.) hacia los resultados. Esta vinculación entre recursos y resultados es la característica esencial de un proceso de asignación de recursos bien desarrollado en un gobierno de la Era de la Información. La capacidad, en cualquier punto del año fiscal, para mostrar la tasa actual de gastos y el impacto esperado sobre el desempeño suministra a los gerentes la clase de *insights* que ellos necesitan para gerenciar adecuadamente sus programas en un entorno inherentemente volátil.

Para lograr una **asignación** y un **control presupuestarios** es necesario saber si:

- La organización cuenta con una adecuada información del costo de los servicios, y estimula a sus gerentes para encontrar formas de mejorar el servicio al tiempo que se reducen los costos.
- La información de gastos y programas es oportuna, adecuada y confiable durante todo el año.
- La organización es responsable desde el punto de vista fiscal -sigue una planificación de capital y procesos gerenciales para alcanzar sus metas con los costos de ciclos de vida más bajos y de menor riesgo- y tiene solidez financiera.
- La organización correlaciona diferentes niveles de desempeño con diferentes niveles de financiamiento.
- Existe una buena integración de los programas y las operaciones financieras, y un apropiado equilibrio entre apoyo y control.

## 5. Aceptación

La Pregunta Clave relativa a la Aceptación es la siguiente: Los usuarios, los empleados y el público, ¿valoran los resultados logrados y están de acuerdo con los métodos relacionados con la creación y la comunicación de las políticas que están siendo implementadas?

El reconocimiento de que el gobierno tiene usuarios es un fenómeno relativamente nuevo. Todavía más reciente es la distinción que se establece entre los **usuarios** y el público. La comprensión de esta distinción constituye un primer paso crítico en el cambio de cultura gubernamental y el desplazamiento de su atención hacia el entorno exterior al cual es preciso dar respuesta permanentemente. Los usuarios son aquellos que reciben directamente los beneficios del gobierno, a menudo mediante el pago de una tarifa. Una persona que procura un permiso de pesca es un usuario del gobierno. Esta persona necesita un permiso para pescar y el gobierno otorga ese permiso, habitualmente a través de un intermediario, que podría ser un almacén de productos deportivos. El problema real para los gerentes consiste en saber cómo identificar a los usuarios, cómo medir sus necesidades y cómo pueden activarse los mecanismos para satisfacer estas necesidades. En el caso del permiso de pesca, los usuarios son fáciles de identificar -aquellos que desean pescar u obtener información acerca de las normas que rigen la pesca. Las necesidades de estos usuarios podrían ser medidas mediante encuestas de usuario, mediante votación o a través del número de quejas que se reciben acerca del sistema o de un intermediario determinado.

Una orientación hacia los **Usuarios** supone que:

- La organización adopta un enfoque de base amplia para la definición de sus usuarios de modo de reconocer como tales no sólo a los beneficiarios de sus programas, sino también a entidades tales como organizaciones no gubernamentales y asociaciones comerciales, organizaciones comunitarias y distintos cuerpos de supervisión.
- La organización convoca en forma rutinaria a distintos grupos de usuarios con el propósito de aprender más acerca de sus requerimientos, expectativas y preferencias, y también consulta con líderes clave de la comunidad de usuarios sobre decisiones críticas que enfrenta la organización.
- Los usuarios comprenden los desafíos que enfrenta la organización, y sus expectativas con respecto al desempeño son tanto realistas como justas.
- La organización tiene mecanismos suficientes como para garantizar la aceptación y la satisfacción del usuario en lo que respecta a los programas y políticas clave.

- La organización se mantiene en un alto nivel de aceptación por parte de los usuarios y de importantes actores externos.

Como se ha hecho notar con anterioridad, el trato con el público no siempre representa una transacción con el usuario. En muchos casos, el público ejerce sus derechos constitucionales o legales. Los ciudadanos pueden estar reivindicando la libertad de expresión, buscando una información que no está fácilmente disponible, articulando una propuesta de políticas o dando una respuesta ante un requerimiento de su opinión. El gerente tiene que reconocer esta distinción y asegurar que los encuentros con el público resulten en un tratamiento justo y cortés, en el marco que determina la ley.

Tanto en las situaciones de transacción de servicios directos como en aquellas en que los usuarios ejercen sus derechos legales, una importante consideración que corresponde hacer al gerente es si el usuario y/o el público está satisfecho con la interacción y con el resultado de la misma. Se trata de dos cuestiones separadas. Permítanme dar un ejemplo para clarificar el tema. Nuestros esfuerzos de reinversión en los Estados Unidos nos condujeron a la total transformación del *Internal Revenue Service* (IRS), la agencia encargada de la recolección de impuestos correspondientes al gobierno. A través de una comisión compuesta por miembros del servicio y por funcionarios del proyecto de reinversión, se creó un nuevo IRS, cuya misión, estructura y sistemas fueron adaptados para atender los diferentes tipos de usuarios que establecían contacto con la agencia. El nuevo IRS se medía a sí mismo en función de la oportunidad y de la adecuación de sus respuestas a los clientes; habitualmente se medía en función de cuántas multas imponía a los contribuyentes que no estaban solventes en sus pagos. Aunque se pensaba que el objetivo debería ser el ofrecer al cliente un servicio oportuno y altamente adecuado, no podía garantizarse que el usuario quedaría “satisfecho” con ninguna respuesta acerca del monto de su deuda en cuanto contribuyente.

Existen beneficios adicionales derivados de la utilización de encuestas y otros mecanismos indagatorios para obtener retroalimentación acerca de cómo es el suministro de servicios de la agencia. Estos mecanismos pueden ayudar a informar en relación con las prácticas de contratación o de entrenamiento, la renovación de procesos y la incorporación de tecnología. Por ejemplo, el IRS encontró que la apertura de oficinas los sábados para actividades de “resolución de problemas” fue una modalidad efectiva desde el punto de vista costo-efectividad para resolver problemas y mejorar la satisfacción de los usuarios. En este caso, estuvo claro que el público valoró los resultados de la resolución de casos. Asimismo, mejoró la imagen del IRS ante la opinión pública.

Puede afirmarse que la **confianza pública** aumenta, si se satisfacen las siguientes condiciones:

- El público general tiene una buena comprensión de la organización y de sus objetivos estratégicos.
- Las percepciones del público acerca de la organización son realistas y justas.
- La organización dispone de mecanismos suficientes como para garantizar la confianza y el apoyo del público.
- El público en general piensa que la organización es capaz de alcanzar con eficiencia y eficacia sus objetivos de políticas y programas.
- Altos niveles de confianza y apoyo del público fortalecen la capacidad de la organización para el cumplimiento de su misión y sus objetivos estratégicos.

De más difícil medición es la reacción general del público en relación con el **logro de la política**. El establecimiento de una velocidad límite de 55 millas por hora fue una forma efectiva de reducir el número de muertes por accidentes de tránsito y reducir el consumo de gasolina en los Estados Unidos. Sin embargo, las encuestas realizadas acerca de esta política mostraron que era sumamente impopular, particularmente en aquellos lugares en que la población se encontraba ampliamente dispersa. Entendiendo esta situación, el gerente puede tener la necesidad de revisar las políticas por sí mismo para comprobar si su decisión involucró ampliamente al público y si la fundamentación de la misma fue comunicada adecuadamente. Aunque la actitud del público no puede ser la razón determinante de la

implementación de normas o servicios legalmente aprobados o requeridos públicamente, un gerente debe comprender la naturaleza del apoyo del público y las formas en las cuales la desconfianza o el descontento pueden socavar la misión de la agencia. El conocimiento de cómo navegar en estas aguas es un aspecto fundamental que debe ser evaluado por el gerente público.

El apoyo al **desarrollo de las políticas** está condicionado por factores como los siguientes:

- La organización dispone de un procedimiento formal para el desarrollo y el veto de políticas y regulaciones.
- La organización llega a una amplia variedad de actores involucrados y es capaz de comprometerlos en el desarrollo y la implementación de políticas.
- Las iniciativas de políticas se basan en una información objetiva de fuentes tales como la investigación académica o la evidencia empírica, que apoyan los valores y los méritos de la organización y de sus beneficiarios.
- La organización es capaz de monitorear y de institucionalizar sus iniciativas de políticas para que tengan un efecto duradero.
- El público acepta y apoya la orientación de las políticas de la organización.

La aceptación de los objetivos y del desempeño de la organización por parte de los **medios** es a menudo crucial para lograr apoyo para la realización de una acción. En esto juega una parte importante el grupo de involucrados de mayor influencia, que puede obstaculizar la acción. Un enfoque proactivo y honesto para manejar tanto los éxitos como los fracasos puede ser de gran utilidad para un gerente.

En la aceptación de los **medios**, influyen los siguientes factores:

- La organización ha desarrollado una firme y apropiada estrategia de comunicaciones.
- Se han desarrollado temas consistentes e ineludibles en apoyo de los objetivos estratégicos.
- La agencia adopta un enfoque proactivo para moldear su cobertura de prensa en lugar de una posición reactiva centrada en el control de los perjuicios.
- La organización posee fuertes mecanismos, tanto formales como informales, para mantener a los medios al día en lo que se refiere a las prioridades generales y a temas y actividades específicos.
- Los medios perciben que el liderazgo superior es honesto y accesible cuando se discuten importantes temas que afectan a la organización.

En lo interno, el apoyo de los **empleados** a las metas de la organización puede contribuir con un mejor desempeño. Es preciso recordar que ellos también fueron identificados como un importante grupo de involucrados en nuestra tipología de actores, que puede impactar en lo que se refiere al margen de libertad que una agencia de gobierno puede tener para realizar los cambios. Si, además de apoyar las metas de la organización, los empleados exhiben un alto grado de satisfacción y una alta moral en el trabajo, la organización tendrá aún mayores probabilidades de tener éxito en sus esfuerzos por transformarse.

La aceptación de los **empleados** es mayor si:

- Los empleados comprenden que son capaces de articular la misión, los objetivos y la orientación de la organización.
- Las actitudes de los empleados reflejan una perspectiva positiva de la orientación de la organización y de su gerencia.
- Los empleados disponen de una vía para ascender en la organización, y tienen conciencia de ello.
- Existe una apreciación positiva de la organización como un buen lugar para trabajar.
- La mayoría de los empleados exhiben un alto grado de satisfacción con el trabajo.

De hecho, este análisis nos retrotrae al comienzo. El éxito en la Era de la Información requiere de cualquier organización que esté en sintonía con su entorno externo y que tenga la capacidad de responder rápidamente a los cambios inesperados. El cambio no sólo es una constante en nuestro nuevo entorno, sino que tiene lugar a una velocidad creciente, gracias a las maravillas de la tecnología de la

información. Todo gerente que piensa que puede resistirse a estas fuerzas y permanecer atrincherado en los hábitos formados en otros tiempos y en otras eras, está negando la realidad. Pero la mayoría de los gerentes que yo conozco no piensan de esta manera. Honestamente, ellos quieren cambiar y personalmente poner de su parte para que el gobierno trabaje mejor y cueste menos. El desafío que estos gerentes enfrentan es el de determinar cómo hacerlo. Yo desearía que el marco Cinco Estrellas que he compartido en este documento pudiera suministrar algunas ideas acerca de cómo se podrá ayudar a los gerentes públicos a dar respuesta a esta interrogante. Queda claro que necesitamos encontrar nuevos sistemas de gobernanza, que puedan proveer a nuestros ciudadanos con la seguridad, la confianza, el éxito económico y el sentido de bienestar social que ellos esperan de quienes ocupamos posiciones de liderazgo. Estas reflexiones podrían contribuir a señalar la forma de poner en marcha nuevos sistemas que puedan satisfacer aquellas expectativas y permitir que la democracia demuestre su permanente viabilidad en la Era de la Información.

## **La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano \***

**Ernesto Aldo Isuani y Daniel Ricardo Nieto Michel**

### **Introducción**

El presente trabajo se propone discutir las profundas reestructuraciones en los Estados de Bienestar (EB) a partir del reconocimiento de la disolución de las bases keynesianas vigentes durante la segunda mitad del siglo XX, las que han sido reemplazadas por las nuevas relaciones industriales surgidas como consecuencia de la revolución tecnológica, y del triunfo del paradigma neoliberal de organización social. En este sentido, las promesas de autosuficiencia individual, integración social e igualdad ya no tienen en el pleno empleo, estable y bien remunerado, un elemento constitutivo de su realización.

La hipótesis que subyace a este trabajo es que se asiste a un nuevo punto de partida tanto en las relaciones industriales como en la organización familiar que determinan nuevos arreglos institucionales desde los cuales se organizan las respuestas a los desafíos del capitalismo del siglo XXI. En este sentido, se argumenta que dichas respuestas están configuradas por las propias trayectorias históricas e institucionales de los regímenes de bienestar en su etapa keynesiana. Es decir, estas respuestas implican una nueva mirada, pero enraizada en las tradiciones que dieron origen al Estado de Bienestar.

El trabajo tiene como punto de partida el análisis de tres dimensiones centrales: la gestión de la fuerza de trabajo, la producción de integración social y la construcción de la igualdad como utopía democratizadora. Cada una de estas dimensiones asume un papel preponderante de acuerdo al tipo de régimen de bienestar que se trate y modela la construcción de la cuestión social como objeto de estudio. En este sentido, el modelo residual o anglosajón parte de la promesa de la autosuficiencia individual y, por lo tanto, su dilema principal es cómo se reconvierten las masas trabajadoras expulsadas de la industria en un nuevo proletariado de servicios; de manera que la gestión de la fuerza de trabajo se vuelve la tarea principal. En los regímenes corporativos, la crisis del Estado de Bienestar se pone de manifiesto en la imposibilidad de poder satisfacer la promesa de integración social, por lo menos con las viejas herramientas keynesianas, y, por lo tanto, sus respuestas tienen como preocupación central devolverle al Estado de Bienestar su papel integrador y regulador de las relaciones industriales. Finalmente, los regímenes universales o escandinavos han sido los que más se han centrado en la igualdad como valor legitimante del EB; en consecuencia, la preservación de los mayores grados posibles de igualdad es el determinante principal de sus respuestas a la nueva cuestión social.

Un segundo elemento a considerar es que, en todos estos casos, sigue siendo el mercado de trabajo una referencia central desde donde se plantean las posibles alternativas de política social. Estas últimas se centran cada vez más en el otorgamiento de rentas monetarias de base no contributiva, básicamente en la forma de programas que buscan la reinserción de los individuos en el mercado de trabajo. De este modo, en los países centrales persiste un debate en el que el mercado de trabajo, si bien sin la fuerza de la época keynesiana, aparece como la principal arena en donde se juega la capacidad de autosuficiencia, de integración y de igualdad.

Este último aspecto contrasta con el caso de América Latina, en donde el mercado de trabajo formal nunca fue el espacio de inclusión de toda la población, ya que siempre existieron masas poblacionales que se mantuvieron al margen o fuera de éste. Esta especificidad se vuelve central en una época en la cual la capacidad del mercado de trabajo de absorber núcleos poblacionales se ha debilitado aún más. Tanto para los países en donde más se desarrolló algún tipo de Estado de Bienestar, como para aquellos donde éste ha sido inexistente o muy precario, se generan problemas serios para poder darle a los desarrollos democráticos vigentes de los últimos años bases materiales de sustentación.

Por lo tanto, este trabajo se propone discutir cuáles serían las posibles alternativas de política social que permitan la construcción de dichas bases. En este sentido, el debate de los países centrales es

---

(\*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

tomado como referencia, pero cuidadosamente calificado para evitar transpolaciones equivocadas. El debate sobre la instrumentación de políticas de ingreso social en el mundo desarrollado es sumamente útil para sugerir alternativas latinoamericanas al problema de la cuestión social. Desde esta perspectiva, el trabajo concluye con algunas ideas sobre nuevas tendencias de política que podrían emerger y ser capaces de otorgar estabilidad a los procesos democráticos de América Latina.

### **1. Las distintas miradas sobre la cuestión social**

La “cuestión social” no constituye una problemática conceptualizada de manera única en el campo de las ciencias sociales. Diferentes tradiciones teóricas construyen su objeto de estudio desde sus propios marcos conceptuales, por lo que, a los efectos de este trabajo, se hará referencia a algunos núcleos de discusión que se entiende colaboran con la formulación de la problemática que se pretende abordar.

Es así que se ha elegido organizar el debate sobre la cuestión social desde las diferentes perspectivas que se han concentrado en estudiar el desarrollo del Estado de Bienestar y sus funciones específicas dentro del orden social conformado por relaciones capitalistas de producción y la democracia de masas como fuente de legitimidad de la autoridad política.

A modo de hipótesis, se sostiene en este trabajo que en el desarrollo de los EB estuvieron presentes tres dimensiones teóricas centradas alrededor de tres problemas específicos de la modernidad ilustrada. Por un lado, hay una dimensión vinculada al problema de la proletarización como consecuencia de la mercantilización del trabajo derivada de la división social del trabajo y del establecimiento del derecho a la propiedad privada. Existe una segunda dimensión, de raíz “durkheimiana”, que se plantea la “solidaridad orgánica” como el mecanismo más desarrollado de integración social, también derivada de la división social del trabajo. Finalmente, se puede definir una tercera dimensión que se vincula con el desarrollo de los derechos civiles, políticos y sociales en donde el concepto de igualdad es central como referente del orden social deseado. Estas tres dimensiones han formado parte de todos los discursos, a su vez legitimantes, interpretativos y cuestionadores de la relación entre sociedad y Estado, entre democracia y capitalismo y, en definitiva, han constituido las categorías de análisis para construir la cuestión social como objeto de estudio.

El primer enfoque al que haremos referencia es el que estudia los problemas de participación en el trabajo mercantilizado de ciertos grupos sociales. Para esta tradición, derivada de la economía neoclásica y la filosofía moral libertaria, el esfuerzo y el mérito son los elementos constitutivos de la libertad individual, y por lo tanto, la participación en el empleo es una obligación no sólo social, sino también moral (“la cultura del trabajo”), sustentada en incentivos racionales basados en premios y castigos. Tanto la ley de pobres de la época victoriana como los contemporáneos programas de *workfare* vienen a cumplir esta función “proletarizante”. Este enfoque postula un cuestionamiento profundo al EB ya que altera las condiciones de participación de los individuos en el mercado y, como consecuencia, se diluyen los incentivos para la autosuficiencia individual generando individuos “dependientes” de la asistencia social.

En el mismo sentido, el concepto de ciudadanía queda reducido al ejercicio de los derechos civiles y políticos, ya que la consumación plena del individuo se logra cuando alcanza la autosuficiencia por medio de su participación en el mercado como consumidor y como productor. En este contexto, el mercado de trabajo siempre es el mejor mecanismo para asignar recursos de acuerdo con el “mérito” y la “productividad”, y por lo tanto, la acción estatal sólo debe estar dirigida a los grupos sociales que por alguna razón presentan dificultades para insertarse laboralmente. El rol del Estado debe ser acotado a brindar “asistencia” a quienes están impedidos de trabajar (*deserving poors*) y desarrollar los incentivos necesarios para asegurar la “proletarización” de los demás.

El segundo enfoque se puede derivar de Durkheim, y remite al hecho de que con la división social del trabajo se diluyen los vínculos de la solidaridad mecánica, y con ellos, la fuente de estabilidad del orden social propia de la sociedad primitiva. En este sentido, la idea de la solidaridad orgánica apa-



rece como consecuencia de la moderna división social del trabajo y de las interdependencias que genera. Este concepto dio origen a la tradición integracionista del EB, la que desplazó desde la esfera de la producción hacia las instituciones el principio de integración y producción de solidaridad.

Sin embargo, la relación entre las instituciones y el mundo del trabajo mantuvo un nexo muy fuerte ya que es a partir del trabajo desde donde se construyen los conceptos estructurantes del enfoque. Se puede observar cómo los procesos de construcción de una identidad colectiva, los mecanismos de expresión de intereses y los de acceso a los beneficios sociales son elaborados, tanto teórica como prácticamente, en relación con el lugar que cada individuo ocupa en la estructura productiva. En este enfoque, ser trabajador y ser ciudadano son conceptos relacionados: la ciudadanía supone integración social, la cual se expresa en la participación previa en el mundo del trabajo.

Finalmente, un tercer enfoque describe el desarrollo del EB como un proceso de construcción de la ciudadanía social que va más allá de las necesidades sistémicas o funcionales de las sociedades capitalistas. Para esta tradición, es central el paso del individuo al ciudadano por medio del reconocimiento de derechos civiles, políticos y sociales que modelan la construcción del contrato social. En este sentido, el EB es el emergente más sofisticado del desarrollo del contrato social, cuya dinámica si bien se enmarca dentro de relaciones capitalistas de producción, reconoce su motivación en los principios rectores de la modernidad centrada en la ilustración.

Para esta tradición, claramente reflejada en Marshall y en Beveridge, es la pertenencia a una polis democrática, y por lo tanto una sociedad de sujetos libres e iguales, la que determina la necesidad de asegurar la libertad por medio de garantizar la igualdad en el mundo de lo social. El concepto de trabajo no es relevante como un productor de integración social, ya que la integración y la ciudadanía son categorías que se construyen simultáneamente a partir de la existencia de derechos y obligaciones iguales para todos los ciudadanos, los cuales no dependen de la participación en la producción, sino de la participación en una misma “polis”.

Por último, se puede completar la hipótesis al considerar cómo diferentes sociedades alcanzaron trayectorias de estabilidad relativa para desarrollar las relaciones capitalistas de producción, y al mismo tiempo, consolidar la democracia representativa como sistema de gobierno. Así, se puede afirmar que alrededor del problema de la gestión de la fuerza de trabajo, del problema de la integración y del problema de la igualdad se formularon ciertas “promesas” de inclusión en el concepto de ciudadanía. Por un lado, en las sociedades anglosajonas siempre ha existido un fuerte reclamo de autosuficiencia individualista en tanto ejercicio de la libertad y derecho a la propiedad privada. Por otro lado, en las sociedades de los países europeos continentales, y más tardíamente en Japón, fue la promesa de la integración la que permitió estabilizar las relaciones sociales. En estas sociedades, tanto el EB como la familia constituyeron las esferas productoras de integración social, en donde el trabajo-mercancía constituyó el núcleo principal para determinar los alcances de dicha integración y a partir del cual se constituían los principios rectores de la misma. Finalmente, en los países escandinavos fue la promesa de la igualdad motorizada por las instituciones del EB la que permitió construir bases sólidas para el desarrollo pleno de la ciudadanía.

Por último, se puede afirmar que la relación entre las promesas legitimantes del orden social y las dificultades de las instituciones contemporáneas para cumplir con ellas, está modelando diferentes percepciones sobre la “cuestión social” y sobre las categorías utilizadas para formular las políticas públicas que restituyan la coherencia perdida. A riesgo de simplificar demasiado, se sostiene que el uso del concepto de “underclass” por parte de la derecha liberal anglosajona (ver Murray, 1984), de “exclusión social” en la sociología francesa y la preocupación por las nuevas desigualdades sociales, constituyen visiones alternativas, aunque no excluyentes, para referirse a los problemas de compatibilidad entre la nueva dinámica del capitalismo post keynesiano y los EB tradicionales.

Por lo tanto, no sólo la “cuestión social” reconoce diferentes raíces, sino que también no existiría una única manera de abordar su actual complejidad. En el campo de las políticas públicas, las respuestas a los problemas contemporáneos están fuertemente influenciadas por esas propias raíces históricas,

y por ende, cada régimen de bienestar ha de responder desde su propia historia.

## **2. La cuestión social y los regímenes de bienestar**

Cuando se discute sobre política social se discute sobre los regímenes de bienestar que permiten administrar los riesgos intrínsecos a las relaciones sociales en donde el trabajo se ha mercantilizado. Desde esta perspectiva, política social significa la gestión pública de los riesgos sociales. La dependencia de los individuos de los ingresos laborales constituye el principal factor de riesgo en las sociedades capitalistas, ya que la ausencia de esos ingresos afecta la supervivencia física del individuo. Es posible advertir por qué este riesgo es asumido socialmente. Por un lado, porque la necesidad de administrar la reproducción de la fuerza de trabajo es una condición histórica de regulación del sistema capitalista; por el otro, porque los individuos no son capaces de administrar las contingencias sociales de manera individual, ya sea por problemas de información, por ausencia de medios o simplemente por la presencia de externalidades. ¿Cómo saber qué contingencias futuras provocarán la imposibilidad de trabajar? ¿Cómo anticipar una depresión económica que deja millones de individuos desocupados? ¿Cómo anticipar el cambio tecnológico que vuelve obsoletas las habilidades laborales de millones de trabajadores?

La administración colectiva de estos riesgos implicó históricamente la articulación de tres instituciones: el Estado de Bienestar, la Familia y el Mercado. A lo largo de la geografía y la historia se desarrollaron modelos específicos de gestión del riesgo social de acuerdo a constelaciones específicas de proyectos políticos embebidos de las tradiciones filosóficas de la modernidad. Las configuraciones de regímenes de bienestar elaboradas por Esping Andersen (1990) constituyen *clusters* en donde el mercado, la familia y el EB se conjugan para producir modelos de gestión de riesgos, los que implican, a su vez, diferentes modelos de solidaridad social. En un sentido amplio, se pueden describir estos modelos de acuerdo a cómo se asignan las coberturas sociales (derechos) y de cómo se financian las mismas (obligaciones), considerando el rol de cada institución en la regulación de las coberturas. Siguiendo a Esping Andersen, se pueden clasificar los regímenes de bienestar como residuales, corporativos o universales.

El modelo residual le asigna al mercado el papel principal en la gestión de los riesgos sociales, dejando sólo aquellos riesgos “intolerables” (como la pobreza extrema) en manos de la acción estatal focalizada en aquellos capaces de demostrar su condición de necesidad. La necesidad se constituye en la base de derechos “residuales” de grupos específicos, mientras se confía al resto de los individuos “autosuficientes” la gestión privada del riesgo. En este caso, la acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarización de la fuerza de trabajo.

El modelo corporativo se expresa en el aseguramiento frente al riesgo social de los trabajadores organizados por categorías ocupacionales. La asignación de derechos presupone la participación en la relación laboral y en la organización del núcleo familiar. El trabajador (masculino) es acreedor de derechos y protección con financiamiento compartido entre trabajadores y patrones, que luego se extienden a su núcleo familiar, en donde la mujer debe realizar las tareas domésticas. La figura central de este modelo es el seguro contributivo financiado por impuestos sobre la nómina salarial, implicando una solidaridad estratificada por las relaciones laborales y familiares. En este caso, el EB actúa como un gran regulador y compensador de sistemas corporativos de gestión del riesgo social, acotando el papel del mercado pero constituyendo a la familia en un espacio central para el bienestar de los individuos. La integración social sobre bases corporativas y familiares es el objeto central de este régimen de bienestar, sin embargo no es una integración sobre la base de derechos igualitarios, sino desde la pertenencia a una corporación profesional y a un núcleo familiar. Es una integración construida desde las jerarquías y el estatus.

El modelo universal se propone socializar colectivamente la gestión del riesgo social otorgando coberturas generales sobre derechos ciudadanos. Tanto los derechos como las obligaciones comprenden al conjunto de la sociedad y, por lo tanto, el papel del mercado es mínimo, igual que el de la familia, siendo el EB la principal institución en la gestión del riesgo. En este modelo, la proletarización de la

fuerza de trabajo se encuentra mediada por el igualitarismo universal del concepto de ciudadanía y por una gestión del riesgo social emancipada de la mercantilización laboral.

Este breve recorrido por los modelos de regímenes de bienestar permite explicitar las tres preocupaciones centrales de las sociedades capitalistas: la proletarianización de la fuerza de trabajo, la integración social y la igualdad. Estas tres problemáticas constituyeron y constituyen las aristas que moldearon la “cuestión social” a lo largo de la modernidad. En este sentido, variables político institucionales e históricas fueron moldeando y constituyendo las tipologías de EB antes descritas, las cuales no se dieron en un vacío pre social, sino que estuvieron determinadas por arreglos específicos en las relaciones industriales y en la organización familiar. De alguna manera, los distintos EB de posguerra daban cuenta de “mapas de riesgo” determinados por las formas que asumían las relaciones industriales y las familias. El pleno empleo de larga duración (estable) y la familia patriarcal, característicos del mundo keynesiano de posguerra, permitían a cada tipo de EB organizar modelos de protección social que acentuaban cada una de sus preocupaciones centrales: la organización laboral, la cohesión social y la igualdad.

La gran industria fordista no sólo permitía la organización por estratos ocupacionales del régimen corporativo, sino que proveía salarios suficientemente altos como para que los arreglos individuales y privados del régimen residual fueran posibles. Al mismo tiempo, el fordismo implicó diferenciales salariales acotados que hacían posible la acción igualitaria del régimen universal. La familia patriarcal también brindaba sustento al EB, ya que un conjunto de prestaciones sociales podían ser resueltas al interior del núcleo familiar, liberando al mercado y al EB de estas responsabilidades.

Sin embargo, al revolucionarse las relaciones industriales y la organización familiar como consecuencia de la revolución tecnológica, se altera el mapa de riesgos propios de la sociedad fordista industrial y patriarcal, descolocando tanto las instituciones del EB como los consensos sociales sobre la “cuestión social” .

### **3. Sobre la situación contemporánea**

Hacia comienzos de la década del setenta, y especialmente a partir de la crisis del petróleo de 1973, la economía occidental inspirada por el keynesianismo comenzó a exhibir problemas tales como caídas en la producción y la productividad, y aumentos en la inflación y el desempleo. Claramente, hacia los ochenta ya existía el convencimiento de que no se trataba de una crisis menor, sino de una crisis del modelo de desarrollo mismo.

Entre las explicaciones, la noción de que el poder creciente de las clases subordinadas fomentado por el pleno empleo había erosionado el poder disciplinador que en el pasado jugaba la recesión y el consecuente desempleo, se erigía como razón principal de la crisis. La inflación habría reemplazado así a la recesión como instrumento de contención de demandas, pero hasta el punto en el que crecientes niveles de inflación terminaban generando una amenaza al proceso mismo de acumulación, al desincentivar el proceso de inversión. Así, mientras en la Gran Depresión de 1929 se daba una crisis de consumo, en los setenta comenzaba a generarse una crisis de acumulación (O'Connor, 1986).

A esta altura, se habían generado las condiciones para la aplicación de estrategias dirigidas a demoler los fundamentos de la etapa keynesiana. Las estrategias y políticas de privatización, desregulación y flexibilización laboral intentaban revertir los desajustes introducidos por el keynesianismo. La privatización reduce la presencia estatal en la producción de bienes y servicios y la capacidad de generar o mantener puestos de trabajos en el sector público; la desregulación limita la capacidad estatal para intervenir en la economía; y la flexibilidad laboral ataca el poder de los sindicatos y la rigidez del keynesianismo para los desplazamientos al interior y hacia el exterior del mercado laboral.

Se inicia así el tránsito hacia una nueva etapa histórica cuyos parámetros se alejan claramente de los keynesianos y se aproximan a los prekeynesianos o liberales, razón por la que dicha etapa recibe el rótulo de neoliberal.

Además, en la transición entre keynesianismo y neoliberalismo se produce un importante despla-

zamiento en el eje dinámico de la actividad productiva. No son ya la siderurgia, la metal-mecánica o la petroquímica las actividades que lideran el proceso productivo, como ocurrió a partir de la posguerra, sino que se produce un cambio de liderazgo en favor de actividades cuyo insumo principal son niveles más elevados y sofisticados de conocimiento. Así, la informática, la robótica, la ciencia de nuevos materiales, la biogenética y la aeronáutica se transforman en los líderes del moderno proceso productivo (Thurow, 1992).

Este fenómeno tiene un tremendo impacto en el mercado de trabajo. Sólo crecientes niveles de calificación y educación hacen posible el acceso a un sistema productivo que desde sus orígenes no cesa de ahorrar fuerza de trabajo en el acto de producción. Así, el mercado de trabajo se fragmenta estableciendo cada vez más distancia económica y social entre quienes están en condiciones de acceder a la modernidad y quienes ya no pueden aspirar a ello. Esto, obviamente, no es sólo un problema de los países periféricos, sino que afecta inclusive al primer mundo: en la OCDE, y más allá de una tasa de desempleo promedio en el orden del 10%, una preocupación que crece es la menor perspectiva de empleo de los sectores de trabajadores de escasa calificación y la creciente brecha salarial entre ellos y los calificados (OIT, 1995).

Esto derrumba el ideal de la etapa keynesiana donde, aun cuando pudiera ser lenta, la tarea de incorporación a la sociedad moderna era un hecho inexorable. El crecimiento económico llevaría a que el trabajo asalariado avanzara sobre los bolsones de la sociedad tradicional, precapitalista o cuentapropista existente. Así, todos terminarían empleados y cubiertos por los mecanismos de la seguridad social.

En la sociedad que se configura esto ya no es posible (Offe, 1986). Antiguos incluidos salen de los márgenes del nuevo sistema productivo y muchos de ellos se tornan “pobres estructurales”. Comienza a dibujarse así una sociedad mucho más heterogénea pero cuya heterogeneidad no oculta una situación de dualidad. Por un lado, están quienes acceden al nuevo sistema productivo, y por el otro, sectores que ya no tienen condiciones para acceder a él y a los beneficios salariales y laborales que el acceso implica. Y la marca de la pertenencia o no al sistema productivo descansa fuertemente en el nivel de educación o calificación alcanzado.

Por otra parte, un nuevo fenómeno social ocurre. La economía clásica tenía dificultad para explicar la “stagflation”. En otras palabras, la combinación de recesión e inflación no figuraba en los textos de la macroeconomía. Los momentos recesivos se asociaban a la deflación mientras que sólo la fase ascendente del ciclo podía contener tendencias inflacionarias. En la nueva etapa se produce otra paradoja: el crecimiento económico, otrora antídoto contra el desempleo, se asocia ahora con su aumento.

De hecho, la economía ha registrado en muchos países en los últimos tiempos tanto un aumento de la producción como un incremento en los niveles de desempleo. El Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas indica que en el período 1973-1987 el nivel de empleo cayó en Francia, Alemania e Inglaterra a pesar de que registraran crecimiento económico (PNUD, 1993: p 42). En el mismo sentido, un estudio de la Comisión Europea afirma que entre 1975 y 1995, mientras el volumen de la riqueza producida en los países miembros aumentó el 80%, el empleo total sólo se incrementó el 9% (Comisión Europea, 1995).

Sin duda, el reemplazo de mano de obra por capital y el aumento de la productividad como consecuencia del progreso tecnológico no son fenómenos nuevos en las sociedades capitalistas, pero nunca como antes el conocimiento había sido un determinante tan fundamental para acceder al sector moderno de la economía.

Como se señaló antes, el Estado de Bienestar representaba la institucionalización de un contrato social por el cual los individuos hacían de su bienestar una empresa colectiva. Sin embargo, las bases de aquel contrato se han debilitado al desarrollarse una segunda etapa de la modernidad, marcada por el crecimiento de las desigualdades, la individualización creciente y la delocalización de las relaciones sociales (Giddens, 1991; Beck, *et al*, 1994; Beck, 2000). Al diluirse el mundo keynesiano nos encontramos con estructuras salariales fragmentadas y trayectorias de empleo diversas y complejas.

El principal dilema planteado por el cambio en las relaciones industriales se presenta en el “trade

off” entre cantidad de puestos de trabajo y la calidad de los mismos. El aumento de la productividad industrial implica una disminución neta de puestos de trabajo en este sector, pero remuneraciones más altas para los que se mantienen ocupados, y se produce una disminución de los precios de los bienes industriales. Al mismo tiempo, los servicios de alta complejidad también ocupan al segmento de mayor calificación de la población, pagando altas remuneraciones. Estos elementos generan las condiciones para que el mayor ingreso disponible se utilice en la demanda de servicios personales, de recreación, gastronómicos, etc. en donde se crean nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, dado que la productividad de estas actividades es por naturaleza baja, el nivel de las remuneraciones no puede ser elevado ni las condiciones de contratación demasiado rígidas. Dadas estas condiciones, el mundo del trabajo no puede sostener simultáneamente alta ocupación, altas remuneraciones y poca diferenciación salarial (Espin Andersen, 2000). En este contexto se generan los problemas que hemos recorrido anteriormente para sostener las promesas constitutivas de cada tipo de régimen de bienestar: la promesa de la autosuficiencia anglosajona, la promesa de integración social de Europa Continental y la promesa de igualdad social escandinava.

Enfrentados a los nuevos dilemas de la segunda modernidad, los EB han de reaccionar a la crisis de legitimidad de acuerdo a su matriz histórica y a las relaciones de fuerzas existentes. Para el EB residual, el acento pasa por recomponer las condiciones de proletarización en la nueva sociedad post-industrial; el EB corporativo, por distribuir la participación de los individuos en el segmento bien remunerado de empleo, mientras que genera nuevas instituciones de protección social que permitan “preparar” a quienes deben esperar su ingreso al mercado laboral; el régimen universal debe encontrar nuevos mecanismos que permitan sostener la igualdad social. A su vez, estas reestructuraciones de los EB se desarrollan en contextos discursivos que enfatizan algunos de los aspectos antes mencionados: el problema de los incentivos al trabajo, de la integración y cohesión social, y de la igualdad emancipada del trabajo mercantil.

#### **4. Las diferentes respuestas de los regímenes de bienestar a la “nueva cuestión social”**

Se puede ilustrar estas estrategias de reestructuración del EB analizando algunos de los programas sociales de los EB que se han de considerar típicos de la clasificación aquí expuesta. En los Estados Unidos, desde principios de los 80s, se popularizó la visión de que una gran porción de la fuerza de trabajo había perdido los incentivos para insertarse en el mercado trabajo. El concepto de “underclass” fue resignificado para denominar a grupos sociales que no se insertaban en el mercado de trabajo y que se mantenían con base en los programas de ayuda social. El discurso de las élites políticas americanas mencionaba además el carácter inestable de las relaciones familiares de estos grupos y los asociaba con formas alternativas de vida marcadas por las adicciones y el delito. La victimización de los “losers” de la sociedad americana fue central en la legitimación de la promesa de autosuficiencia de los individuos como precondition de la libertad individual y del contrato social. Quienes dependían de la ayuda social eran estigmatizados como “free riders” y condenados como “undeserving poor”, carentes de la moral del trabajo y de la autosuficiencia. La formulación de la cuestión social en los EE.UU. estuvo centrada desde los 80s, pero con más intensidad en los 90s, en cómo resolver los problemas de proletarización en una sociedad donde se destruían los puestos de trabajo de la época industrial y eran reemplazados por empleos inestables y precarios del sector servicios. En este contexto, la otra cara de los “underclass” son los “working poor”, compuesto por los millones de trabajadores del sector servicios cuyas remuneraciones apenas alcanzan para vivir por encima de la línea de pobreza.

La estrategia de reforma de la política social de los EE.UU. estuvo centrada, en la administración Clinton, en reducir las posibilidades de obtener ayuda social y en mejorar la calidad de vida de los trabajadores mal remunerados. En este sentido estuvieron dirigidas las tres iniciativas más importantes en materia social. En primer lugar, bajo el programa de “welfare reform”, se reemplazó el programa *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) por el *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Este cambio estableció importantes condicionalidades en el acceso a la ayuda social, ya que, por un

lado, se estableció un máximo de hasta cinco años, a lo largo de la vida, para ser beneficiario de este programa, al cual acceden sólo las familias con hijos que viven con recursos inferiores al equivalente del 80% de la línea de pobreza. Además, se fijan condicionalidades como la realización de capacitación laboral y búsqueda activa de trabajo que, si no se respetan, implican fuertes penalidades. En segundo lugar, se instrumentó una transferencia monetaria para los trabajadores pobres bajo la forma de un impuesto negativo a la renta salarial (*Negative Income Tax Credit*) con el objeto de mejorar la remuneración de los trabajadores con hijos. En tercer lugar, se promovió una reforma al sistema de salud, posteriormente abandonada, que intentaba generalizar la cobertura del seguro de salud a toda la población trabajadora.

Este paquete de medidas intenta reducir los incentivos para permanecer en la ayuda social y aumentar la rentabilidad de los trabajos mal remunerados del sector de servicios. La consigna “from welfare to work” denota el objetivo de devolver al mercado de trabajo a los millones de individuos que se clasificaban como “underclass”. Este objetivo es central para todos los programas de “workfare” o trabajo compulsivo, que pronto se expandieron hacia otros países anglosajones como el caso de las reformas de Blair en el Reino Unido. En definitiva, se trata de generar las condiciones para administrar un nuevo proceso de proletarización del capitalismo, como antes había sido la ley de pobres del siglo XIX.

A diferencia de los EE.UU., en donde nunca existió la promesa de la igualdad social, sino más bien la de la igualdad ante la ley de individuos autosuficientes, en Europa Continental, la promesa de la integración social fue constitutiva de las propias bases del EB. Sin embargo, el carácter contributivo de la seguridad social europea implica que el acceso a los beneficios sociales se base en recorrer trayectorias laborales relativamente. La imposibilidad de adecuar el régimen contributivo a las nuevas características de las relaciones industriales de la sociedad de servicios, hizo que no se generaran empleos en este sector, ya que el peso de las contribuciones sobre salarios los vuelve inviables. Por lo tanto, Europa se encontró en una situación donde el sector industrial, debido al cambio tecnológico, no estaba en condiciones de crear más puestos de trabajo protegidos, y el sector servicios no pudo cumplir el mismo rol que en los EE.UU. debido a la incompatibilidad de estos empleos con un régimen de seguridad social contributivo. La consecuencia de esta situación fue el desempleo masivo de los más jóvenes y las mujeres, quienes siempre habían estado al margen del mercado laboral y la seguridad social, por lo que se generó una doble exclusión para importantes grupos sociales: la exclusión del empleo y de la seguridad social. Al no ser ya tan sólidos los lazos familiares, muchos individuos se encontraron sin posibilidades de participar de relaciones sociales más o menos estables. La crisis de integración social europea, presentada por muchos autores como de desafiliación o exclusión social, es el resultado de las dificultades de la seguridad social contributiva para contener a quienes no forman parte del colectivo de trabajadores integrados a un mercado laboral regulado y protegido por el EB. Las respuestas a esta crisis de integración fueron abordadas en términos sociales y no, como en el caso de los EE.UU., desde una visión en las que la responsabilidad individual quedaba subordinada a las acciones colectivas.

El caso francés puede ilustrar este paradigma con claridad. La crisis del empleo en Francia, formulada en relación con el concepto de exclusión social, fue abordada en dos dimensiones. Por un lado, se instrumentó un programa de transferencias monetarias denominado Renta Mínima de Inserción (RMI), para quienes se encontrasen desocupados sin derecho al seguro de desempleo y fuesen mayores de 25 años con hijos a cargo. Por otro lado, se implementaron medidas para facilitar la “entrada” de los excluidos al segmento laboral protegido, por medio de repartir dichos empleos equitativamente. Estas medidas incluyeron: la disminución del horario de trabajo, la anticipación de la edad jubilatoria y la prolongación de la escolaridad. Con estas medidas se pretende “liberar” espacio en el segmento laboral, mientras se desarrollan las estrategias de reinserción de quienes se encuentran en la RMI. El beneficio de la RMI se basa en una suma de dinero, más el acceso al seguro de salud; los beneficiarios deben firmar un contrato individual en donde se comprometen a participar de las actividades de formación laboral y de búsqueda de empleo. Sin embargo, a diferencia de los programas de “workfare” duros, las condicionalidades son negociadas entre el beneficiario y el Estado bajo acuerdos individuales en donde

los intereses y perfiles personales son tenidos en cuenta. Si bien el estatus de quien percibe la RMI y de quien se encuentra ocupado es sustancialmente diferente, el modelo francés intenta recuperar el vínculo social debilitado por la exclusión. Además, la diferenciación de estatus fue siempre marcada en los modelos de EB continentales; el punto no es su capacidad de limitar la diferenciación, sino la de incorporar - integrar - a un conjunto heterogéneo de individuos que estaban “fuera” del EB.

Distinta a los casos de los EE.UU. y Francia es la respuesta escandinava a la crisis. En primer lugar, los EB escandinavos se han caracterizado por un amplio desarrollo de los servicios sociales estatales de cobertura universal. Segundo, el acceso a los beneficios previsionales y las asignaciones por hijo fue organizado de manera universal y financiado por impuestos generales, por lo que el segmento contributivo de las transferencias monetarias fue siempre mínimo. En este contexto, la crisis del empleo industrial impactó de manera muy suave en el modelo organizativo del EB escandinavo. Básicamente, las actividades estatales en los servicios sociales, no sólo educación y salud, sino en servicios a las familias, implicaron una fuente formidable de creación de puestos de trabajo, mientras que liberó tiempo para que se pudiesen integrar todos los miembros del hogar en edad laboral al trabajo remunerado. Al mismo tiempo, los acuerdos salariales, al ser de alcance nacional y no por actividad, permitieron adecuar los niveles de remuneraciones a objetivos macroeconómicos de generación de empleo y crecimiento.

En este marco, los programas sociales escandinavos se orientaron al desarrollo de políticas de empleo activas basadas en la capacitación laboral, permitiendo la inserción de los individuos tanto en el sector privado como en el sector público. La conjunción de acceso universal e incondicional a los servicios sociales y a los beneficios previsionales y familiares, más el doble rol del Estado como empleador y formador de recursos humanos, permitió a estos EB una mayor eficacia en resolver los problemas de la transición de la economía industrial a la de servicios. En este sentido, los EB escandinavos no formularon la crisis del EB en términos ni de “underclass” ni de exclusión social, sino en relación con la capacidad del EB de asegurar la ciudadanía plena con altos grados de igualdad social. Justamente, es por el lado de la igualdad donde aparecen los problemas más importantes de estos EB, ya que a pesar de haber mantenido altos niveles de empleo y bajos niveles de pobreza, los diferenciales salariales han crecido. Si bien es el Estado el principal empleador y, por lo tanto, la calidad del empleo público escandinavo es sustancialmente mejor que la de los empleos de servicios de los países anglosajones, éste no puede financiar el mismo nivel de remuneraciones que el sector privado, en donde la productividad del trabajo es sustancialmente mayor.

En cada uno de los casos analizados, se puede observar una creciente importancia dada a la organización de programas masivos de transferencias monetarias, cada vez menos contributivos en su formulación y financiación. Esto se debe, como se insinuó antes, a las precarias bases del mercado laboral contemporáneo modelado bajo el paradigma neoliberal. Es en este contexto que toma cuerpo el debate sobre el ingreso de ciudadanía o ingreso social, como instrumento de política social y como nuevo principio organizador del EB. Sin embargo, en todos los casos aún se mantiene la idea sobre el rol preponderante que asume el mercado de trabajo como espacio organizador de las relaciones sociales. La generación de empleos, ya sea vía la precarización masiva, la generación de empleos públicos o la “asalarización” de un espacio previo a la plena inserción en el trabajo regulado, son todas estrategias que siguen conservando al empleo remunerado como horizonte final de los individuos.

Esta realidad contrasta con la especificidad latinoamericana, ya que en esta región el capitalismo nunca llegó a organizar las relaciones sociales de manera total alrededor del mercado de trabajo. En este sentido, el concepto de informalidad jugó como una categoría que pretendía organizar conceptualmente las relaciones sociales que se desarrollaban en los márgenes del segmento ocupacional ligado a las áreas dinámicas de la economía. Con la llegada de la precarización masiva, las fronteras entre el empleo formal e informal se han vuelto mucho más difusas, generalizando relaciones laborales inestables. Por lo tanto, cabe dudar si, en relación con las políticas públicas, es posible mantener como objetivo de política cierto grado de expectativa en la capacidad del mercado de trabajo de absorber plena-

mente al conjunto de la población. Así se abre una nueva perspectiva sobre cómo desarrollar acciones que apunten no sólo a asegurar ciertos pisos de inclusión y de ejercicio de ciudadanía, sino también a cómo se debe enfocar el problema de la integración y cohesión social.

## 5. Sobre el ingreso social

Frente a las dificultades de acceder al mercado de trabajo en la época neoliberal, una cierta corriente europea plantea la necesidad de un ingreso ciudadano como forma de resolver un mínimo de consumo. Un provocativo ensayo (Gorz, 1998) plantea esta perspectiva. El autor parte de la crítica del trabajo en el mercado como el único de valor. Plantea que es absurdo que el trabajo de una mujer cuidando a sus hijos no sea considerado trabajo y sí el trabajo de la misma mujer para cuidar los hijos de otros a cambio de un salario. Plantea también que la sociedad que impulsa la obligación a trabajar es la misma que crecientemente reduce las oportunidades de trabajo, y las que existen están sometidas a una profunda precarización. Critica además la noción de que el trabajo es un elemento de integración y cohesión social argumentando que éste fue resistido por sus actores en el período fordista y prefordista, y se convirtió en elemento de alienación en el toyotismo, donde el trabajador virtualmente reemplaza al empresario en una búsqueda frenética de mayor productividad y calidad; alienación en fin aun cuando posee elementos que considera liberadores: la esperanza que esta dinámica convenza a los trabajadores de que el empresario es un artículo superfluo. Por estas razones, plantea abandonar su postura anterior de ligar ingreso con trabajo y se inscribe en la corriente que propone asegurar un ingreso irrespectivamente de la labor, si alguna, que el individuo quiera realizar.

Otra perspectiva subraya la inconveniencia de un ingreso incondicional (Rosanvallon, 1995). El argumento postula que la principal forma de “afiliación” a la sociedad opera a través del trabajo y éste es la vía principal para obtener una identidad y un reconocimiento social. En la medida que la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural, el ingreso ciudadano adquiere las características de un programa de sobrevivencia pero con escasa capacidad de trascender a la esfera del trabajo. Se trata de “asalarar la exclusión” en los términos de aquel autor. Es decir, el ingreso sin perspectiva de inserción social vía el trabajo, se transforma en una forma denigrante de existencia. De esta manera, es preferible otorgar un ingreso teniendo como contrapartida el trabajo.

A nuestro juicio, no parece haber llegado todavía la posibilidad de independizar totalmente el mercado de trabajo del ingreso y, de facto, la mayoría de las personas realizan labores que, de no mediar la necesidad del ingreso, probablemente no realizarían. Puesto en otros términos, sólo una muy pequeña fracción de la humanidad puede hoy “expresarse” a través de su trabajo y además obtener un ingreso. La gran mayoría comienza a “vivir” cuando termina su horario de trabajo. Respecto a este tema es aconsejable que el trabajo ofrecido guarde la mayor relación posible con los intereses y capacidades del individuo, pero difícilmente el trabajo constituye un placer para la mayor parte de la humanidad. Ésta aún no se encuentra en condiciones de liberarse del trabajo-obligación.

En consecuencia, si el ingreso ciudadano tuviera un valor que efectivamente permitiera la “liberación” de la carga del trabajo-obligación para poder dar rienda a la propia creatividad, se reducirían enormemente quienes cambiarían trabajo no deseado por dicho ingreso. Esto claramente no tiene viabilidad en una sociedad capitalista y sólo puede ser pensado para una etapa superior de la humanidad, quizás un tanto lejana aún.

Es por esta razón que dicho ingreso ciudadano sólo puede ser pensado en una sociedad capitalista con un valor que no desestime la búsqueda de trabajo. De cualquier manera, lo que se juega en este debate es si el derecho al ingreso se confronta o no con el deber de realizar un aporte socialmente determinado.

Las perspectivas que estructuraron las tres formas que adquirió el Estado de Bienestar surgieron de distintos valores relacionados con las circunstancias históricas que permitieron su desarrollo. Pero las tres emergieron y prosperaron en un mundo donde no se cuestionaba la capacidad del mercado de trabajo para asimilar, en algún punto y en el tiempo, al conjunto de la población que procuraba un tra-



bajo.

Por otra parte, y a pesar de sus claras diferencias, las tres perspectivas apuntaron en la etapa neoliberal a desarrollar esfuerzos que tenían como común denominador, procurar la superación de la situación de desempleo y el retorno al mercado de trabajo. En otras palabras, las sociedades desarrolladas siguen, a pesar de las dificultades del mercado de trabajo moderno para dar cabida a todos los que eso pretenden, ilusionadas con la promesa keynesiana de “trabajo para todos”.

Indudablemente, la situación latinoamericana no da cabida a tamaña dosis de optimismo. La enorme porción de personas en situación de desocupación o subocupación no permite plantear como adecuada una política de ingreso que apunte centralmente a un retorno al mercado trabajo formal. Por esta razón nos parece razonable desarrollar una estrategia que combine un ingreso incondicional con uno condicional para algunas categorías prioritarias de excluidos del mercado de trabajo. A continuación definimos los trazos generales de esta estrategia.

Proponemos un sistema de ingreso social estructurado sobre dos pilares: uno incondicional (no exige una actividad) que universaliza un beneficio a los ancianos y otro a los niños; y un componente condicional que genera un ingreso a cambio de un trabajo social relevante a los jefes de familia y jóvenes desocupados.

La propuesta define entonces los grupos sociales que deben ser prioritariamente tenidos en cuenta. Ellos son los jefes de familias desocupados con menores a cargo, los jóvenes desocupados con bajos niveles de escolaridad, los niños cuyos padres no perciben asignaciones familiares y los ancianos sin protección previsional.

En relación con el componente incondicional de la estrategia de ingreso social, encontramos un porcentaje no insignificante de los adultos mayores que no perciben ingreso alguno; a ellos se debe extender un Ingreso Básico. Ellos suelen ser los ancianos más pobres de las localidades más pobres, que además viven con sus familias en mayor medida que los adultos mayores de ingresos más altos. El ingreso propuesto sería en definitiva una contribución al presupuesto familiar.

En segundo lugar, las asignaciones familiares sólo cubren a una parte de los hogares con menores: aquella restringida a los hijos de los trabajadores que se desempeñan en el mercado de trabajo formal. Un proceso de expansión que concluya en la universalización generará un ingreso incondicional en todos los hogares donde existan niños.

En relación con quienes deberían ser receptores prioritarios de un componente de ingreso condicional, nos encontramos con un subconjunto de desempleados cuya situación impacta fuertemente en otros: ellos son los jefes de familia con menores a cargo y deben constituir el objetivo prioritario de una política pública. Puede decirse que es el grupo de desempleados en peor situación. En sus hogares no sólo se reduce o desaparece el ingreso, sino que se afecta la salud síquica y la integración del grupo familiar. Esto es especialmente grave en los hogares donde el jefe es una mujer desempleada. Se debe brindar oportunidades de educación o trabajo socialmente productivo a los jefes de hogar desempleados con menores a cargo.

Por otra parte, los jóvenes son el grupo social de mayor desempleo y falta de perspectivas, y la situación es más grave entre quienes poseen bajos niveles educativos. Otorgar un ingreso para estudiar es brindarles mayor nivel de calificación para que enfrenten con mayor probabilidad de éxito un mercado de trabajo cada día más exigente.

En relación con el componente condicional de un ingreso social, es preciso señalar que, dado que el crecimiento económico ya no posee la estrecha relación con la creación de empleo que tenía en el pasado, es inadecuado cargar sólo sobre las espaldas del crecimiento económico la resolución del problema del desempleo.

En consecuencia, es necesario también una estrategia que promueva actividades cuyo objetivo central no está dirigido a la producción de bienes y servicios para el mercado, pero que apuntan a incrementar el bienestar presente y futuro de la población. Tanto la educación como acciones que mejoren el capital social de las comunidades pertenecen a la categoría que denominamos trabajo socialmen-

te productivo.

La educación es uno de los trabajos socialmente productivos; es decir, ofrecer un ingreso para que la gente desocupada estudie permite elevar los umbrales de ciudadanía y fortalecer las posibilidades laborales de las personas.

Nadie duda ya que la mayor educación es la piedra angular de escape de la exclusión. En este horizonte de renovada capacitación y esfuerzo como puerta de entrada a un sistema productivo moderno, sólo la masificación y una creciente calidad de la educación pueden generar las capacidades necesarias para superar la exclusión vía el acceso al empleo o el desarrollo de capacidades para obtener ingresos mediante el trabajo autónomo.

El convertirse en asalariado y protegido por las redes de la seguridad social parecía ser la promesa final del mundo keynesiano. Al esfumarse esta ilusión queda claro que un porcentaje importante de la población deberá recurrir a estrategias de cuentapropismo, asociaciones productivas informales y pequeños emprendimientos, especialmente en la esfera de los servicios.

La posibilidad de avanzar en el mundo del microempresariado requiere conocimientos y habilidades que exigen mayor preparación de los individuos y los grupos, y especialmente de capacidades para plantear y resolver diversos tipos de problemas en contextos diversos. Esto sólo puede ser provisto por crecientes niveles educativos. Sin educación un ser humano está, en los tiempos modernos, condenado a la marginalidad.

La profunda transformación económica mundial, con ejes productivos cada vez más dependientes de avances científicos y tecnológicos, ha extendido las necesidades de la escolarización. El trabajo moderno demanda más y más conocimientos para quienes aspiran a ejercerlo. La demanda de haber transitado por un colegio secundario se impone hoy para funciones que hasta no hace mucho se satisfacían con la primaria completa. Es claro entonces que la reducción de las oportunidades de empleo y las necesidades de mayor calificación para obtenerlo son dos desafíos de los tiempos modernos sobre los que cada día hay mayor conciencia.

En relación con la cuestión educativa todavía el secundario completo es una aspiración lejana. Y la invitación a cursar el secundario suele chocar, entre otras, con la dificultad de que los excluidos o sus familias no cuentan con recursos que les posibiliten tener una base económica mínima para estudiar.

En consecuencia, estamos perdiendo dos batallas. Por un lado, no desarrollamos políticas capaces de generar actividad económica e ingresos para quienes están fuera del mercado de trabajo ni estamos enfrentando las necesidades de educación que exigen los tiempos modernos.

Pero más importante aún, un país en guerra es capaz de asignar al esfuerzo bélico porcentajes altísimos del producto social. Negarse a asignar o reasignar recursos para responder a los desafíos de los nuevos tiempos es no comprender que se está librando una guerra decisiva para no convertirnos en sociedades internacionalmente marginales por incapacidad de ingresar a la moderna y tecnológicamente sofisticada producción global, y además desintegradas y presas de la violencia, la delincuencia y la incivilidad. Mientras más tiempo tardemos en entender la necesidad de dar esta batalla más difícil será salir airosos.

## **Bibliografía**

BECK, U. (2000) *“The Brave New World of Work”*, Malden Mass: Polity Press.

BECK, U.; GIDDENS, A. y LASH, S. (1994) *“Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order”*, Cambridge: Polity Press.

COMISION EUROPEA (1995) *“Crecimiento, competitividad, empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI”*, Libro Blanco, Ginebra.

ESPING ANDERSEN, Gosta (1990) *“The Three Worlds of the Welfare Capitalism”*, Cambridge: Polity Press.

\_\_\_\_\_ (2000) *“Fundamentos sociales de las economías postindustriales”*, Barcelona: Ariel.

GIDDENS, A. (1991) *“Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age”*, Cam-

bridge: Polity Press.

GORZ, A. (1998) “Miserias del presente, riqueza de lo posible”, Buenos Aires: Paidós.

MURRAY, C. A. (1984.) “American Social Policy, 1950-1980”, New York: Basic Books.

O’CONNOR, J. (1986) “Accumulation Crisis”, Nueva York: Basil Blackwell.

OFFE, C. (1986) “The Future of the Labour Market”. In: Offe, Claus “Disorganized Capitalism”, Cambridge: MIT Press.

OIT (1995) “El empleo en el mundo, 1995”, Ginebra.

PNUD (1993) “Informe sobre desarrollo humano 1993”, Madrid.

ROSANVALLON, Pierre (1995) “La nueva cuestión social”, Buenos Aires: Manantial.

THUROW, Lester (1992) “La guerra del siglo XXI”, Buenos Aires: Vergara.

## **Sociotecnología: construcción de capital social para el tercer milenio \***

**Carlos Vignolo Friz**

Continúo en este ensayo una reflexión sobre la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública iniciada en 1990, a propósito de mi participación en una misión del *Management Development Program* (MDP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile, y continuada luego a través de numerosos proyectos de modernización en una variada gama de instituciones públicas chilenas.

Las principales proposiciones interpretativas y de diseño emanadas de esa reflexión -que se encuentran en Vignolo, 1993; Vignolo, Lucero y Vergara, 1993; Vignolo y Vergara, 1994; Montero y Vignolo, 1997; y Vignolo, 1998- apuntan a señalar la urgente necesidad de una revolución paradigmática también en este ámbito, el de la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública. Ello en el contexto de una postura y una aproximación general “ortogonal” y rupturista con la tradición filosófica occidental, a la cual me refiero como “metafísica-racionalística-atomística”.

En este ensayo planteo, profundizando en esa línea, que es posible, dados el derrumbe de los viejos paradigmas y la “regla del retorno a cero”<sup>1</sup> -“Cuando un paradigma cambia, todos vuelven a cero”-, que Latinoamérica aproveche este “punto de quiebre” filosófico de Occidente para dejar de ser un seguidor y participe activamente en la generación de los nuevos paradigmas, idealmente jugando un papel de liderazgo en algunos “nichos”. En concreto, sostengo en las líneas que siguen que es viable aprovechar la coyuntura de perplejidad, vacío paradigmático y nihilismo en que Occidente se encuentra para jugar, desde estas latitudes, un rol protagónico en la invención de una nueva disciplina, que sugerimos llamar “Sociotecnología”, y cuyo objetivo sea la generación de marcos interpretativos -sobre lo humano y sobre lo social- y de tecnologías que permitan la construcción de Capital Social en todo tipo de organizaciones sociales, desde la microempresa hasta organizaciones globales, pasando por las instituciones públicas, las regiones y las naciones.

Esta proposición se apoya, a su vez, en otra también de orden general: la viabilidad y crucial importancia de generar filosofía, ciencia y tecnología propia, como condición *sine qua non* para alcanzar el desarrollo integral, aquél que efectivamente garantiza soberanía y dignidad, además de libertad, igualdad y fraternidad<sup>2</sup>.

Continuando y profundizando también en el estilo en que he puesto anteriormente mis proposiciones, escribiré este ensayo en primera persona, hablando “desde mí mismo”, desde mi historia, desde mis emociones, desde mis intereses, develándolos explícitamente cuando ello parezca conveniente o necesario. Hago esto como un acto de coherencia para con la opción epistemológica y ontológica argumentada en el texto y adoptada por mí en mi vida, incluyendo también mi vida académica. No me es posible incluir aquí, por razones de espacio y atingencia, una explicación detallada de esta opción y de sus consecuencias sobre la praxis del vivir. Remito al lector a mis ensayos anteriores y, por sobre todo, a los seminales e inaugurales escritos de Humberto Maturana.

Una fundamental implicancia de la opción “constructivista” y “a la Maturana” propiciada y adoptada en el texto es que no hay en él ninguna pretensión de develar ningún tipo de verdad respecto a nada. Este ensayo está escrito desde la postura de que los seres humanos nunca sabemos cómo las cosas son, sino sólo cómo las vemos. Y las vemos como las vemos dependiendo del “prisma” -paradigmas, distinciones, interpretaciones, “ojos”, etc.- con que las miramos y de las emociones con que las miramos. Dado ello, no se trata de evaluar veracidad o falsedad de las propuestas que formulemos, sino solamente su grado de utilidad o inutilidad.

---

(\*) Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.

Es en este contexto epistemológico, que me permite escribir desde un estado de ánimo de levedad, que enuncio a continuación un conjunto de proposiciones generales para enmarcar el tema de la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública en la Era del Vértigo y el Nihilismo. Como el lector constatará rápidamente, muy poco de lo específicamente referido a dicho tema se argumentará en este texto, salvo brevemente en su parte final. No obstante, como espero también le aparezca evidente al lector, mis proposiciones tienen implicancias radicales sobre la gran mayoría de los temas de la agenda de modernización del Estado. No deseo ni me es posible aquí examinar dichas implicancias.

He estructurado mi argumento en siete proposiciones, que no pretenden constituir una linealidad argumental ni ser disjuntas. Me siento ciertamente más cómodo con un enfoque circular, incluso "espiralado", en el cual pasando una y otra vez por los mismos lugares vamos logrando un gradual despegue hacia otros espacios reflexivos, menos analíticos y más holísticos.

Deseo, al terminar esta introducción, reiterar mi opción epistemológica y ontológica para facilitar al lector una pasaje productivo y grato sobre este ensayo. No pretendo yo develar ninguna verdad ni sostener ninguna proposición definitiva. Invito al lector, por tanto, a evitar leer con la postura de estar o no estar de acuerdo, ni con aquella de asumir esta propuesta como un nuevo paradigma. Mi intención central -y por ello el estilo provocativo y exagerado, a lo Drucker- es "gatillar" nuevas reflexiones en el lector, generar aperturas, motivar al diálogo, a la conversación productiva y grata, no a la discusión.

**PROPOSICIÓN 1: La innovación no es una opción sino el resultado del operar de una Ley Sistémica (Principio de la Conservación de la Adaptación)... ¡Válida también para las ciencias y las filosofías en el marco del "Fin de las Certidumbres!"**

"La innovación ha llegado a ser la religión industrial de fines del siglo XX". Así inicia un reportaje extendido al tema de la innovación la prestigiada revista *The Economist*, en su número de febrero de 1999. Citando a un especialista, se señala más adelante en dicho texto: "La innovación se ha transformado en la nueva teología. Aun así existe todavía mucha confusión acerca de qué es y cómo hacerla ocurrir"<sup>3</sup>.

Una frecuente y peligrosa confusión respecto a la innovación es la creencia que se trata de una nueva moda propiciada por los expertos del *management*. Ello, definitivamente, no es así. La innovación es un principio fundamental y universal de supervivencia de cualquier sistema. La innovación no es más que el proceso a través del cual los sistemas -ya sean biológicos, productivos, sociales, políticos u otros- mantienen la congruencia con su entorno. Ello ha sido así desde siempre y es por ello que especies animales, empresas, instituciones, culturas y naciones que llegaron a dominar en sus respectivos entornos y momentos históricos luego desaparecieron. Perdieron su capacidad de innovar, esto es, de adaptarse a los cambios del entorno para mantener la congruencia con éste, y simplemente desaparecieron. Muchos de ellos probablemente perdieron su capacidad de innovar, además, precisamente desde la complacencia con sus "éxitos" pasados.

La innovación no es una novedad ni una moda. Es una condición sistémica de vida. Lo que sí es nuevo y distintivo de las nuevas realidades que nos toca vivir al inicio del tercer milenio es la velocidad e impredecibilidad de los cambios del medio al cual los sistemas deben adaptarse. Y, por sobre todo, que dicho medio ya no es local sino global.

Los cambios ya no son cambios, sino verdaderas mutaciones, transformaciones de tal profundidad y amplitud que están alterando drásticamente no sólo las lógicas productivas y comerciales en todo el mundo, sino también los modos de vida y los modos de convivencia de los habitantes de todo el mundo, afectando la cultura y las instituciones fundamentales de muchas sociedades humanas.

Todo parece indicar que estamos frente a un verdadero "cambio de folio" del mundo, donde no uno, sino muchos paradigmas están, simultáneamente, cediendo terreno, perdiendo vigencia o definitivamente quedando obsoletos e inservibles.

En este racimo de paradigmas que caen se incluyen algunos filosóficos, que se han transformado en verdaderos obstáculos para sobrevivir y desarrollarse en el marco de las nuevas realidades. Hay lugar para decir, como lo hiciera Ortega y Gasset, que vivimos la “Tercera Gran Crisis de Occidente”, una transición histórica monumental que nos ha llevado, como lo ha planteado Peter Drucker, a “*Terra incognita*, con escasas señales familiares para guiarnos”<sup>4</sup>. Y eso no obstante que Internet -una revolución tecnológica que es candidata a constituirse en una de las más rápidas y drásticas de toda la historia humana- aún no muestra todas sus aristas y consecuencias. Y que la Genómica es todavía neonata.

Tan profundos son los cambios que marcan la transición de la humanidad al tercer milenio que viejas y arraigadas interpretaciones sobre lo humano y lo social, que por viejas y arraigadas no fueron vistas como interpretaciones sino como verdades, por siglos y milenios, deben hoy ser abandonadas como condición para la adaptación a las nuevas realidades. En particular, no están sobreviviendo a esta Tercera Gran Crisis de Occidente precisamente las interpretaciones aquellas que creen en la capacidad de los seres humanos de llegar a saber, en última instancia, cómo las cosas realmente son. Esas interpretaciones, que adjudican a la filosofía y la ciencia la capacidad de develar verdades inmanentes, trascendentes y permanentes, son en la actualidad -y han sido desde hace ya mucho tiempo- el gran obstáculo para que el progreso sea efectivamente progreso; para que el crecimiento sea efectivamente desarrollo; para que el desarrollo sea efectivamente humano.

**PROPOSICIÓN 2: La innovación es una capacidad disponible para todos los seres humanos y, por ende, para toda organización social. La innovación no requiere, por tanto, ser desarrollada, sino simplemente “des-encadenada” de los paradigmas, prácticas culturales y estados de ánimo que la “encadenan”.**

Una segunda creencia errónea -y muy frecuente- es aquella que asocia la capacidad de innovar a la posesión de virtudes especiales, privilegio de algunos que estarían llamados a liderar al resto de los individuos en la tarea de adaptarse a los cambios del entorno. Esta creencia, limitante y frustrante para muchos, se deriva de paradigmas que hoy ceden frente a la presión de los profundos cambios que la era de la globalización conlleva.

En paradigmas emergentes, como el que Humberto Maturana nos propone desde la epistemología experimental, la innovación es una capacidad que no necesita ser desarrollada, pues es constitutiva de lo humano. En su visión y propuesta interpretativa, todos los seres humanos nacen con un enorme poder de adaptación a los cambios del entorno, es decir, de innovar. En eso justamente consiste aprender, en transformarse congruentemente con el entorno, ampliando permanente e indefinidamente la posibilidad de hacer y de ser.

Lo que se requiere, si es que se mira con el prisma de la biología del amor y del conocer de Maturana, no es desarrollar la innovación, sino simplemente “des-encadenarla”, liberándola de los factores culturales -discursos, prácticas y actitudes- que impiden su libre manifestación.

Uno de los paradigmas que los occidentales menos vemos como tal y que más encadena la innovación, es, como ya se anticipó, aquel que nos propone que las cosas, incluyendo los seres humanos, “son” de una determinada manera y tienen ciertas características intrínsecas, propias de su particular “ser”. Esta concepción del ser, a la cual algunos autores se refieren como “metafísica”<sup>5</sup>, rigidiza el ser de las cosas y de los humanos; haciendo, como es obvio, mucho más difícil las innovaciones y las auto-renovaciones que el contexto antes descrito exige, cada vez más rápida y con mayor profundidad. Un retorno a Heráclito y su concepción del ser como un permanente devenir, nos da un marco interpretativo más proclive a la innovación, generando de paso un puente hacia la mirada oriental del funcionamiento humano.

Un segundo paradigma encadenante de la innovación, derivado y continuación del metafísico, es aquel que se resume en la famosa frase de Descartes “Pienso, luego existo”. Esta concepción de lo

humano encadena la innovación, por un lado, porque niega el fundamental espacio de la emoción que, estudio tras estudio, ha demostrado ser un factor clave en el mundo de la innovación y del *management*<sup>6</sup>. La encadena también, por otro lado, porque no presta debida atención a las destrezas o habilidades requeridas por la innovación y una gestión moderna. En efecto, desde esa concepción, la acción eficaz, eficiente, de calidad e innovadora es asociada sólo a procesos conscientes de toma de decisión optimizantes. Como lo ha argumentado desde hace ya 30 años Henry Mintzberg, la evidencia empírica no avala esa visión. Los "*managers*" exitosos no operan preferentemente de esa manera, e incluso no gustan de ella<sup>7</sup>. A la misma conclusión arribó un estudio empírico realizado por el Departamento de Ingeniería Industrial (DII) entre 1992 y 1997, basado en la experiencia de cerca de 50 empresas innovadoras chilenas<sup>8</sup>.

Un tercer paradigma encadenante de la innovación, es aquel que conceptualiza al ser humano como un ente esencialmente egoísta que actúa sólo en función de su propio bienestar, en competencia con el resto de las personas. De acuerdo a esta visión, las personas son más innovadoras cuando se las somete a la presión de la competencia. Por tanto, las empresas y organizaciones que pretendan ser innovadoras deben generar contextos competitivos internos, entendidos éstos como verdaderos "intramercados", para que ese logro sea alcanzado.

La evidencia empírica, sin embargo, no avala esta postura. Los estudios de empresas innovadoras muestran, por el contrario, que, sin negar el espacio para la iniciativa y creatividad individual, la innovación es en lo medular una cuestión de equipos, afiatados y comprometidos con un proyecto común. El paradigma "competitivo-atomístico" es, por ello, otro encadenante de la innovación.

Cuando las empresas y las organizaciones son diseñadas desde una concepción "metafísica-racionalista-competitiva" de los seres humanos, el foco de atención es puesto más en los individuos aislados que en la comunidad humana que ellos configuran al interactuar; en el componente racional más que en su dimensión emocional; en la aplicación de conocimientos más que en la manifestación de habilidades; en la competencia más que en la colaboración. Por ello, proponemos que un radical giro es necesario para lograr innovación en los nuevos tiempos, los tiempos de la globalización, del vértigo del cambio y la "nueva economía".

El Paradigma de Base de la Modernidad Occidental, al que aquí nos referimos como "Metafísico-Racionalístico-Competitivo" es, en síntesis, a mi juicio, el principal obstáculo al desarrollo humano y a la convivencia armónica sobre el planeta, con los otros y con el "sí mismo"<sup>9</sup>.

Lamentable es constatar que todos estos paradigmas han sido "producidos" y "exportados" a América Latina desde países centrales, en distintos momentos de la deriva histórica de Occidente. Sobre la base de ellos, y con muy poca adaptación a nuestras historias, culturas, realidades fácticas y "sueños colectivos", hemos construido las bases de nuestra propia y fallida modernidad. Lo que es aun peor, en algunos casos -claramente el de Chile- la adopción de estos paradigmas se asumió de una forma más absolutista que en sus lugares de origen. Normalmente, además, la adopción de los paradigmas "imperiales" ocurrió con frecuencia con cierto rezago, cuando éstos ya iniciaban su fase de decadencia en los países centrales. La forma extrema, casi "paradigmática", que ha asumido el modelo neoliberal en varios países de América Latina es un claro ejemplo de ello.

Encadenan también la innovación, esto es, impiden su plena manifestación como potencialidad humana -siempre disponible-, prácticas sociales y actitudes que inhiben o contienen la expresión libre del fluir emocional de las personas.

En el caso particular de Chile, el único país al cual en este ámbito me puedo referir con alguna base de sustentación empírica, las especificidades culturales son de enorme relevancia y refuerzan la necesidad de autonomía en la generación de paradigmas de recambio. La historia y la cultura ciertamente son relevantes. Importar paradigmas sobre lo humano, aparte de generar dependencia intelectual, significa adoptar "software de aplicación" para los cuales no existe el correspondiente "compilador de base". Ello ha ocurrido claramente en el ámbito del *management*, que ha sido muy

notablemente apoyado en premisas culturales propias del mundo anglosajón, donde, por ejemplo, se da una cultura de compromiso, confianza, continuidad y “*accountability*”, que es asumida, por tanto, como garantizada.

Ese no es el caso de Chile, donde la desconfianza -en los otros, en el futuro y en sí mismo- es una verdadera “pandemia”; donde en vez de continuidad se da más bien una verdadera cultura de la discontinuidad -lo que incluye el abandono de las prácticas que han resultado exitosas-, y donde la palabra “*accountability*” aún no amerita una traducción. Probablemente estos factores culturales, de raíz hispánica en buena medida, sean también relevantes en otros países de América Latina.

Muy relevante también en el caso de Chile -y tal vez en ello las diferencias con otros países de la región sean significativas- es el fenómeno anímico. Mientras estudio tras estudio muestra que el gran secreto de Estados Unidos de Norteamérica es su “espíritu” de autoconfianza, en el caso de Chile es evidente que el crecimiento y el desarrollo tienen como uno de sus grandes obstáculos el negativismo y fatalismo histórico de los chilenos. Necesario es tener en cuenta que las grandes fechas históricas -que los chilenos recordamos y celebramos- son con alta frecuencia grandes derrotas.

### **PROPOSICIÓN 3: Nuevos Paradigmas -sobre lo humano y sobre lo social- son necesarios y posibles para sustentar verdaderas estrategias de desarrollo -humano y social- en las Nuevas Realidades.**

Los viejos paradigmas, estos que asumen que la realidad existe allá afuera y que la captamos con nuestros sentidos y la razón -para lo cual la emoción debe ser neutralizada-; que lo humano se constituye en el pensar y que la competencia atomística produce valor y bienestar, ya no nos sirven para enmarcar nuestras reflexiones y guiar nuestros diseños. No están ya sirviendo para ello en los mundos en los cuales fueron generados y están por eso siendo abandonados.

Nuevos paradigmas son necesarios. Paradigmas que se hagan cargo de la multidimensionalidad de los seres humanos, también en su operar en el ámbito laboral. Paradigmas sistémicos que integren lo intelectual con lo emocional. Que permitan conciliar la productividad con la calidad de vida en el trabajo. Y la vida laboral con la vida social y personal.

Incluso en el frío e impersonal mundo de los negocios esta revolución paradigmática es evidente, como lo ilustra con claridad la evolución del pensamiento norteamericano sobre *management* y gestión. Si se analiza, por ejemplo, los contenidos de la prestigiosa revista Harvard Business Review (HBR), se observará un auge de los temas “blandos”, los relativos a la gestión del cambio y a la gestión de los “recursos humanos”, en desmedro de los temas tradicionales más duros, las operaciones y las finanzas. El número de Noviembre-Diciembre 1998 podría considerarse un punto de inflexión al respecto: la mayoría de los artículos de dicho número hacen, directa o indirectamente, referencia a fenómenos que escapan a la tradición racionalística del *management*. Encabezan el número “What makes a leader?” de Goleman y “Work and life: The end of the zero-sum game” de Friedman, Christensen y DeGroot.

Podríamos decir que la vieja pugna filosófica entre razón y emoción, entre la visión analítica y la visión sistémica, entre mente y cuerpo, se ha visto reanimada por los requerimientos del mundo de los negocios. Producir calidad de servicio, incrementar productividad, generar nuevos y mejores productos y servicios, requiere de trabajadores que se sientan gratos en el trabajo y comprometidos con la misión de la empresa. Más aun, requiere de personas que se realicen plenamente en lo que hacen, que no vivan esquizofrénicamente la relación entre el trabajo y sus vidas personales.

Para lograr esos objetivos es que los viejos paradigmas no le sirven a los estudiosos del *management*. Por ello es que se da la paradoja de que es desde este mundo que ha surgido tanta demanda por reflexiones frescas y poderosas sobre el fenómeno humano. De ahí el interés de las grandes transnacionales por la filosofía y la biología, como lo ilustra muy bien el hecho de que el libro “Conocer”, del recientemente fallecido biólogo chileno Francisco Varela, sea el resultado de un



conjunto de charlas sobre el estado de la neurociencia solicitadas a éste por Shell para sus ejecutivos superiores.

No sólo el *management* requiere de nuevos y mejores paradigmas sobre lo humano y lo social. La reflexión sobre el desarrollo económico social, la reflexión sobre la educación requerida por las nuevas realidades y la reflexión sobre la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública requieren también de una renovación paradigmática.

Este vacío paradigmático constituye una enorme posibilidad para los países periféricos, aquellos que no participaron en la invención de los viejos paradigmas y donde, en buena medida por ello mismo, los viejos paradigmas no permitieron sentar las bases de un desarrollo integral y sostenido.

Pensando en particular en América Latina, se abre la posibilidad de liberarnos de paradigmas que nunca se hicieron cargo de la historia y la cultura latinoamericana y más bien fueron contracultura. Ni el racionalismo ni el atomismo competitivo encajaron bien con la forma histórica de ser y de hacer de los latinoamericanos. Podríamos incluso pensar, entonces, que su simple decadencia y paulatina remoción debería efectivamente contribuir a “des-encadenar” la innovación en nuestras latitudes, liberando el sentido común latino de sus entranables paradigmáticos.

Por otra parte, se abre la posibilidad de participar activamente en la generación de los nuevos paradigmas, aquellos que se harán cargo de las nuevas realidades, las fácticas y las interpretativas. Se abre el espacio para que los nuevos paradigmas contengan desde su génesis las especificidades de la historia y la cultura latinoamericana, idealmente también los “sueños colectivos”.

Y si los nuevos paradigmas deberán hacerse cargo del cuerpo y sus emociones, del desafío de garantizar la “buena vida”, dentro y fuera del trabajo, entonces es probable que los latinoamericanos no sólo puedan ver mejor representadas sus formas de pensar y hacer en los nuevos paradigmas sino, además, en alguna medida presenten ventajas competitivas en la generación de los mismos.

Me gustaría sugerir, para terminar esta proposición, que contar con pensadores críticos de la tradición racionalística de la talla de Humberto Maturana, constituye también una ventaja competitiva en este proceso de participar en la generación de nuevos paradigmas. No tengo ninguna duda que en cada país latinoamericano debe existir una reflexión crítica de la tradición científica y filosófica occidental. En algunos casos, esta reflexión crítica se ha dado desde el seno mismo del discurrir filosófico y el desarrollo científico. En muchos otros, desde la literatura. En otros, desde la interfaz entre ambas, o desde ambas, como es el caso del gran Ernesto Sábato.

Es desde allí, desde la reflexión propia, particularmente desde aquella que ha hurgado obsesivamente en las causas del subdesarrollo y ha visualizado en nuestra dependencia mental parte de nuestros males, que hoy visualizo una enorme posibilidad para repensar nuestro desarrollo, generando paradigmas propios que permitan sentar las bases del mismo en el futuro.

**PROPOSICIÓN 4: La emergente mirada desde el Capital Social aparece como un aspirante serio a paradigma de recambio en el ámbito del desarrollo, en el cual América Latina podría encontrar un interesante nicho propio.**

Participar en la generación de nuevos paradigmas requiere de buenos análisis “políticos”. Requiere entender que la ciencia y la filosofía son fenómenos de poder, fenómenos políticos. Requiere de realismo político. Requiere entender las formas a través de las cuales se genera poder en la era del “Constructivismo Social”.

No es posible pensar en participar en la generación de nuevos paradigmas, paradigmas propios, pertinentes y contingentes a nuestras realidades e intereses como región, aislados de los procesos mundiales de recambio paradigmático. Para ello deberíamos tener niveles de integración latinoamericana -política, económica y social- muy superiores a los actuales y una masa crítica de poder también muy superior a la actual. Pero aun si esos requisitos se cumplieran, la opción autárquica en la generación de paradigmas no sería conveniente porque, por una parte, significaría un desperdicio

de todo el enorme material que ha sido generado en los países centrales al respecto y, segundo, dificultaría la posibilidad de participar en el “comercio mundial” de los nuevos paradigmas.

Es necesario entonces participar del proceso de generación de nuevos paradigmas, pero integrados a la “conversación mundial” en la que ello está ocurriendo. Es necesario, además, identificar “nichos” en los cuales participar y especializarse, de tal manera de alcanzar masa crítica de reflexión y desarrollo, única forma de garantizar el éxito de este proyecto latinoamericano de participar, alguna vez en serio, de la generación de los marcos interpretativos desde los cuales seguiremos inventando el mundo.

La nueva teoría del Capital Social aparece, en ese contexto, a mi juicio, como un potencial nicho de especialización en esto de generar nuevos paradigmas desde esta parte del mundo.

Una forma simple de aquilatar la esencia y la fuerza de este paradigma emergente es interpretando las organizaciones humanas como una red de componentes. Los nodos son las personas y las conexiones entre los nodos son las relaciones que las distintas personas establecen entre sí. La tendencia normal, dados los paradigmas vigentes hasta ahora, es centrar la mirada sobre los nodos y muy secundariamente sobre las relaciones. La capacidad de producir “valor” de una organización humana -valor pecuniario u otro- se asocia naturalmente, en lo medular, a la capacidad de producir ese mismo “valor” por parte de los individuos que la componen. Así, el “valor de la red” es una suerte de sumatoria del “valor de los individuos”.

Esta concepción de las organizaciones desconoce el hecho obvio, de sentido común, de que un grupo de seres humanos con elevada capacidad de producir valor puede, en su conjunto, generar muy poco valor si las relaciones entre ellos no son colaborativas, si se dan en un plano de desconfianza y son ineficientemente administradas.

Un símil con el sistema nervioso ayuda a entender la importancia de las relaciones por sobre los componentes. Más que las neuronas, son las sinapsis neuronales -las conexiones entre las neuronas- las que hacen la diferencia en el plano de la acción humana. Sobre las neuronas es poco lo que los humanos pueden actuar y con ellas solas es reducido lo que los individuos pueden hacer. En contraste, las sinapsis neuronales son las que especifican un enorme espacio de posibilidades de acción de los individuos, y ellas se configuran y reconfiguran en la interacción con el entorno haciendo que el hombre se adapte, aprenda e innove.

En las relaciones entre las personas es también donde en la actualidad se juega el futuro de las organizaciones, más que en las capacidades de los seres que la componen, por importantes que éstas sean. A esta obviedad -ocultada por los paradigmas antes descritos y develada por los imperativos de las nuevas realidades- es que ha aportado contundente evidencia el también emergente paradigma de la “inteligencia emocional” (Goleman, 1998).

La teoría del Capital Social está permitiendo entender sociológicamente, desde Putnam, Fukuyama y otros, una serie de complejos fenómenos de la sociedad americana contemporánea. Los economistas, Michael Porter incluido, empiezan a ver en la concentración de Capital Social el secreto del desarrollo de algunas regiones del planeta, como Silicon Valley y el Norte de Italia. Y, muy importante, la teoría del Capital Social ha llegado recientemente, y con gran fuerza, también al *management*, a manos de la mismísima Harvard Business Review (HBR), que es la que da la pauta en este ámbito, con sus 200.000 lectores, en su enorme mayoría “*practitioners*” del *management*.

En el número de abril 2001, en su nueva sección que identifica las cinco “Breakthrough Ideas for the Business Agenda”, bajo el título “Only Connect”, HBR anuncia la migración desde el mantra del “People First” al perfeccionado y más profundo mantra de “Relationship First”. Haciendo referencia explícita a los trabajos de Putnam, la revista argumenta brevemente el potencial de ganancia asociado a dejar atrás el paradigma del capital humano y transitar hacia el paradigma del Capital Social. La razón es simple: es más rentable invertir en mejorar las relaciones entre las personas -las sinapsis- que en transformar personas -las neuronas.

¿Por qué aparece éste como un “programa de investigación” atractivo para incursionar desde América Latina? Primero, porque está recién despegando. Segundo, porque está logrando posicionarse en diversas disciplinas clave en forma simultánea. Tercero, porque está siendo adoptado, con muchas expectativas, por organizaciones clave, tales como Naciones Unidas y los bancos internacionales de cooperación. Cuarto, y lo más importante, porque el énfasis del nuevo paradigma está puesto en las relaciones más que en las personas. En las organizaciones y en los procesos sociales que allí ocurren más que en los talentos individuales. Y es allí precisamente donde, en las culturas latinoamericanas, parece encontrarse el meollo del problema: en las organizaciones, en las relaciones entre personas al interior de ellas, en los “climas organizacionales”.

El paradigma del Capital Social, por poner una fuerte mirada en las relaciones, lleva inevitablemente a una mirada sobre los factores culturales. Y es eso precisamente de lo que se trata, de lograr introducir en los nuevos paradigmas los factores culturales y las especificidades distintivas de las sociedades latinoamericanas.

El paradigma emergente del Capital Social lleva inevitablemente a estudiar el tema de la confianza, a analizar los procesos de construcción y destrucción de la misma. A analizar la forma en que los paradigmas interactúan con las prácticas sociales para construir o destruir las relaciones entre las personas. Nos lleva a plantearnos, en el caso específico de Chile, la pregunta por la génesis y por las consecuencias de prácticas sociales arraigadas tales como el “chaqueteo”, la desvalorización sistemática de lo propio, el fatalismo, el desconfiar del otro y de sí mismo, la inseguridad respecto al futuro.

Por todo ello, porque abre el espacio para introducir las variables culturales explícitamente en los nuevos paradigmas, porque permite abordar temas cruciales del subdesarrollo nuestro -nuestras débiles instituciones y organizaciones- y porque es un aspirante a “paradigma de recambio” con un interesante sustento político ya, es que postulo que la teoría del Capital Social es un interesante nicho de especialización científica y tecnológica para nuestros países.

**PROPOSICIÓN 5: Para entrar en serio en la generación de nuevos paradigmas es necesario participar de la invención de nuevas disciplinas, de nuevas ciencias y de nuevas filosofías. Para ello, ayuda entender que la ciencia y la filosofía son “cuentos”. Para ello, es necesario atreverse a inventar y contar “cuentos”, y, fundamentalmente, creerse los cuentos que uno cuenta.**

Una de las ventajas de contar con científicos como Humberto Maturana -a quien me permito proponer como una de las más importantes ventajas competitivas de Chile- es que nos permite, científicamente, desmitificar la ciencia y la filosofía. Nos permite mirirlas como “cuentos”, que no pueden ser evaluados como verdaderos o falsos, sino solamente por su grado de utilidad para cumplir con ciertos propósitos operacionales. Nos permite entender que no existe “la ciencia”, sino “las ciencias”. Nos permite comprender las ciencias como invenciones humanas, siempre coherentes con las premisas de partida y con los intereses de los humanos que participan en la invención de ellas. Nos permite asumir, consciente y responsablemente, el “Constructivismo Social” en general y el “Constructivismo Social” en el desarrollo científico y tecnológico en particular. Nos permite participar en serio en el desarrollo científico, incluyendo la invención de nuevas ciencias.

Por nuestra génesis colonial y por ser periféricos, tendemos a pensar la ciencia y la filosofía como descubrimientos más que como invenciones. Tendemos a pensar, por ejemplo, que la economía o la psicología son disciplinas que surgieron inevitablemente como parte del “progreso científico” y que no es posible pretender ser desarrolladas sino asumiéndolas como parte inevitable del acervo mundial de conocimientos. Nuestras universidades son diseñadas, por tanto, a imagen y semejanza de aquellas de los países centrales, donde supuestamente primero se “descubrieron” estas ciencias. A pesar de Kuhn y su Estructura de las Revoluciones Científicas, en América Latina seguimos muy mayoritariamente

creyendo que los científicos descubren verdades y que la ciencia es, por tanto, un proceso progresivo y acumulativo de generación de conocimiento verdadero.

Esta forma de pensar la ciencia -y por ende, el pensar- nos condena al subdesarrollo y la dependencia. Si no participamos en la invención de nuevas disciplinas, de nuevas ciencias, nunca seremos enteramente soberanos y autónomos. Viviremos tratando de cerrar la brecha científica y tecnológica, con masas críticas insuficientes para ello. Nunca seremos de clase mundial en aquello en que otros nos llevan décadas de adelanto. Por ello es que no parece conveniente, a mi juicio, hacer apuestas a la Ingeniería Nuclear, o a las Tecnologías de la Información, o al E-business, o a la Bioingeniería, o a la Genómica. Porque en todas ellas partimos tarde; porque en la génesis de todas ellas nuestras realidades y nuestros intereses no estuvieron presentes, y porque en ellas resulta difícil lograr las masas críticas mínimas necesarias para ser un jugador de primera línea. El modelo japonés de imitar, igualar y superar no parece el más conveniente. Primero, porque a la larga a los japoneses los ha hecho vulnerables culturalmente. Segundo, porque no tenemos la masa crítica para ello. Tercero, porque culturalmente tampoco parece posible.

Obviamente, no podemos no estar en esas ligas. Debemos estar, y estar lo mejor posible. Focalizada y rigurosamente. Pero el foco de concentración, propongo yo, debe ser otro. Debe estar en la identificación de nichos nuevos, idealmente disciplinas enteramente nuevas, en las que podamos operar con las ventajas de ser pioneros, de haber establecido las “reglas del juego” y haber aprendido a jugar antes que los competidores.

Es en ese entendimiento que postulo la posibilidad de la invención de la Sociotecnología, como una disciplina científico-tecnológica orientada al desarrollo y aplicación de marcos conceptuales y tecnologías para la construcción de Capital Social.

Postulo que contar con Capital Social es clave, primero, desde el punto de vista del desarrollo económico, esto es, la expansión y mejor distribución de la producción de bienes y servicios; desde el punto de vista social, a saber, el fortalecimiento de la sociedad civil y la igualación de oportunidades; y desde el punto de vista político, esto es, el fortalecimiento de la democracia.

Postulo que la construcción de Capital Social es por tanto una cuestión central.

Postulo que construir Capital Social es perfectamente posible y no requiere ni milagros sociales ni grandes liderazgos políticos.

Postulo que ello es posible a través del desarrollo y aplicación de tecnologías, de las cuales, por todo lo anterior, considero las tecnologías que harán la diferencia en el tercer milenio: las Sociotecnologías.

Postulo, por último, con entusiasmo, ambición y compromiso, que en el desarrollo de estas tecnologías América Latina encuentra un interesante nicho de especialización tecnológica, productiva, exportadora y de inserción internacional.

En el breve artículo de HBR antes citado se señalaba, en la última parte del mismo, que ninguno de los autores que ha abordado el tema del Capital Social ha propuesto que sea posible “*engineer relationship*”. Ahí está exactamente el nicho para las Sociotecnologías, en ese pequeño espacio de resignación que presumiblemente surge de una concepción aún racionalista y mecanicista de las relaciones humanas. Una “humanología aplicada” a la Maturana, con una mirada centrada definitivamente en el amor como el fundamento biológico de lo humano y de lo social, nos permite echar las bases de una Sociotecnología irrenunciablemente humanista y democrática, de alta productividad económica y política.

Muchos ya están en esto, como era de esperar, en los países centrales. En eso está hace un buen tiempo, por ejemplo, Peter Senge, del legendario MIT, quien, siguiendo la línea enunciada en “La Quinta Disciplina”, en su “La Danza del Cambio” se cambia de cimiento epistemológico, moviéndose hacia Maturana y su Biología del Amor y del Conocer. En eso estaban ya, en 1995, Nonaka y Takeuchi en su “The Knowledge Creating Company”, en el cual buscan trazar un puente entre la reflexión

oriental y el pensamiento occidental en el ámbito de la innovación, y para lo cual hacen referencias a pensadores como Maturana, Varela y Flores. En eso está un grupo de penalistas alemanes, reconstruyendo el derecho penal desde Maturana, lo cual permite anticipar que dentro de poco deberán sentarse en el “banquillo de los acusados” no sólo el acusado, sino todos aquellos que jugaron un rol central en la configuración de la “estructura” de éste, aquella desde la cual el criminal cometió el crimen, única real opción de acción disponible en el momento de hacer lo que hizo, dada dicha “estructura”.

La invitación es a no desperdiciar estos espacios reflexivos, estas fisuras paradigmáticas que nuestras propias gentes han creado, acá en Latinoamérica, para ponernos en serio a trabajar en la invención de “cuentos” nuevos y propios, para hacernos cargo de nuestros intereses y preocupaciones, de nuestras realidades y, desde allí, entrar a la arena tecnológica de mejor manera que en las revoluciones científicas anteriores.

**PROPOSICIÓN 6: La “fabricación” de seres humanos amorosos y demócratas, y la generación de contextos para que el respeto y la aceptación irrestricta de la “humano diversidad” estén en el centro del quehacer social, deben ser el objetivo central de la Sociotecnología.**

Necesario es ponerlo duro, para que nos hagamos cargo rigurosa y urgentemente de las implicancias que ello tiene: no nacemos humanos. Nos hacemos humanos en la interacción con seres humanos. Y somos humanos de un tipo contingente a los seres humanos entre los cuales nos hacemos humanos, por imitación o por oposición. Así lo muestra la evidencia biológica. Podemos ser mitad humano, mitad lobo, como en el caso de las “niñas lobo”, cuyas conmovedoras imágenes se pueden encontrar en ese maravilloso texto que es “El Árbol del Conocimiento” de Maturana y Varela. Podemos ser mitad humano, mitad pez, como se aprecia en la popular película “Azul Profundo”, basada en personajes de la vida real.

Es por ello que utilizo la palabra “fabricación”, para golpear sobre este fundamental hecho. Es en la educación de los niños -en la familia, el colegio y el barrio- y en la capacitación -que debiera más bien llamar reeducación o reconversión- de los adultos donde se juega el futuro de las naciones. Y en la generación de los espacios de transformación en la convivencia, en el respeto y la aceptación. Ese debe ser por tanto un campo de acción fundamental de la Sociotecnología: la formación y reeducación de los nodos de la red social.

Construir Capital Social -objeto de la Sociotecnología- significa diseñar y actuar en concreto al menos en los siguientes ámbitos:

- En el diseño de tecnologías y contextos educacionales, en particular en lo relativo a la “incorporación” en los niños y jóvenes de actitudes, habilidades, destrezas y niveles de conciencia de sí-mismos y del entorno, que les permitan vivir en el respeto y la aceptación, por sí-mismos y por el otro. Que les permitan ser autónomos y productivos. Que les hagan posible y transparente vivir en la confianza y en la colaboración.

- En el diseño de tecnologías de educación continua -más precisamente, al menos en la fase inicial, de reeducación continua- de tal modo de generar en los adultos, además de las capacidades requeridas por la democracia, aquellas urgentemente demandadas por la producción: capacidades de trabajo en equipo, de liderazgo, de comunicación, de innovación, de emprendimiento.

- En la generación de contextos, en las organizaciones sociales -micro, meso y macro-, que favorezcan la colaboración por sobre la competencia, la confianza por sobre la desconfianza, el optimismo por sobre el pesimismo. Así como el funcionamiento del sistema neuronal requiere de una buena “Bioquímica”, el productivo funcionar de los sistemas sociales requiere de una adecuada “Socioquímica”, que es el nombre que sugiero dar a las investigaciones y desarrollos tecnológicos en este ámbito. La introducción de la dramaturgia, de las prácticas corporales y del humor en las

organizaciones son avances en la producción de “catalizadores socioquímicos” para mejorar la productividad y la calidad en las organizaciones.

- En el diseño de tecnologías que faciliten la administración de los compromisos en las organizaciones. El Coordinador, desarrollado por Fernando Flores y su equipo en los años 80 -que podríamos considerar un producto que salió al mercado antes de que los contextos paradigmáticos lo facilitaran y que volverá sin duda a emerger como tecnología genérica en los próximos tiempos-, es una buena ilustración de este tipo de desarrollos tecnológicos. Que refuerza además la teoría de que los latinoamericanos podemos jugar en las primeras ligas tecnológicas, si es que nos creemos el cuento de que ello es posible. Hemos denominado a este tipo de sistemas *ABC Management*, para remarcar la especial necesidad en América Latina de ellos, dado que no somos, como antes se argumentó, una cultura de compromisos. Por ello es que muchas tecnologías importadas de los países desarrollados fallan en nuestros países, por cuanto no disponemos de estas tecnologías de base, que vienen “*built in*” por razones culturales y educacionales en los cuerpos de los humanos producidos en esos países. Esto refuerza, por una parte, la idea de un *management* para latinos -que ayudaría también, por cierto, a facilitar la inversión extranjera en América Latina, proveyendo de interfaces culturales amistosas-, y por otra, la urgente necesidad de introducir estos requerimientos formativos en nuestro sistema educacional.

- En la generación de tecnologías que permitan generar diseños de proyectos estratégicos para todo tipo de organizaciones, que a su vez permitan generar y alinear las energías humanas en función de proyectos comunes. A éstas las podemos denominar Tecnologías de Diseño de Futuro. Ya sabemos, por lo mucho que se ha avanzado en *management* al respecto, que dichas tecnologías deben ser tecnologías que involucren a todas las personas de la organización, como única forma de motivar a todos y aprovechar las capacidades de imaginación y diseño de todos.

Retomando la analogía con el funcionamiento humano, y a manera de resumen, podemos decir que la capacidad de producir valor -pecuniario o de cualquier otra naturaleza- de una organización depende de:

- La potencia de sus “neuronas”, es decir, la capacidad de acción de las personas, en particular la capacidad de producir valor en colaboración con otras personas (capital humano).

- La cantidad y calidad de las “sinapsis”, esto es, la calidad de la red de colaboración en que cada persona funciona, cuantitativa y cualitativamente (capital relacional).

- La calidad del ambiente en que las “neuronas” y las “sinapsis” operan, esto es, la calidad de los contextos sociales en que las personas interactúan en función de la producción de valor (capital ambiental).

- La existencia de una misión y de un sentido de misión, que es lo que potencia, moviliza y direcciona a las personas y a las organizaciones de personas (capital direccional).

De todo esto ya sabemos bastante, particularmente por las investigaciones y desarrollos de aquellos que han reflexionado desde las ciencias humanas y las ciencias sociales sobre estos temas. Para los antropólogos sociales en particular, el trascendental valor de las redes humanas, de la confianza, de la colaboración, de la reciprocidad, del civismo, no ha sido nunca un misterio. Para los sociólogos y psicólogos organizacionales tampoco, especialmente por cuanto por décadas han visto crecer el Capital Social de todo tipo de organizaciones, fruto de “intervenciones” de variada índole.

La razón por la cual todo ello no ha emergido a la primera plana de la agenda del *management*, de la economía y de las políticas públicas, creo yo, es que estas proposiciones han provenido de disciplinas “blandas” y de poco poder en los viejos paradigmas. Ello está cambiando muy rápidamente, siendo esa una de las razones por las cuales muchos profesionales formados en las disciplinas “duras”-especialmente ingenieros, como es mi caso- han evolucionado en esta dirección. Pienso yo que, para que estas formas de mirar la construcción de organizaciones efectivamente entren en la nueva agenda, se hace necesario asumirla desde una potente alianza entre disciplinas de raigambre diversa -sociología,

antropología social, psicología organizacional, biología, filosofía e ingeniería-, con esta última debiendo jugar un rol protagónico en las negociaciones y el *lobby* político necesario para poner a la Sociotecnología en la primera división del campeonato tecnológico mundial. Por ello también el nombre sugerido. Ingeniería Social es también un nombre posible, pero las evocaciones históricas que este nombre genera pueden dificultar su posicionamiento en el mercado de las disciplinas.

**PROPOSICIÓN 7: La reforma del Estado y la modernización de la gestión pública también requieren de una revolución paradigmática. Y buena parte del desafío puede ser abordado en términos del diseño y la aplicación -incluyendo la autoaplicación- de tecnologías de construcción de Capital Social, es decir de Sociotecnologías.**

Nos referiremos finalmente, y telegráficamente, al tema que nos convoca a este Congreso: la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública. Como anticipara en la introducción, más que referirme específicamente al tema, mi interés ha sido aquí el someter al lector interesado en dicho tema -yo mismo incluido- a una perturbación de carácter epistemológico y ontológico, que gatille aperturas y facilite innovaciones radicales en la forma que entendemos el tema.

Creo yo, más bien estoy absolutamente convencido, que sin una revolución conceptual, no lograremos avances de la envergadura y velocidad que los nuevos tiempos demandan en este ámbito. Y creo que el paradigma del Capital Social es una buena forma de caminar en esta dirección.

Si aceptamos las proposiciones generales antes enunciadas y asumimos el paradigma del Capital Social, ¿cuáles serían los principales roles y caminos para la transformación de nuestros Estados y para la modernización de nuestros servicios públicos? Pienso que lo primero es el fortalecimiento del Capital Social del propio aparato estatal, en cuanto organización.

La respuesta es simple. El Estado debiera asumir como rol fundamental la construcción de Capital Social del conjunto de las organizaciones del país. Y el camino fundamental para lograr ello - aparte de asumir ésa como su misión central- sería el fortalecimiento del Capital Social del Estado, esto es su capacidad de producir valor en función del objetivo asumido.

Aplicando el modelo desarrollado en el punto anterior, ello en concreto implica:

- Generar un nuevo proyecto estratégico para el sector público, una nueva misión y nuevos valores, centrado en los elementos esenciales del paradigma del Capital Social, el fundamental rol de las relaciones, las emociones y los contextos facilitadores.

- Diseñar y poner en marcha un proceso de mutación cultural -discursos y prácticas- del sector público, en coherencia con el nuevo proyecto estratégico.

- Diseñar y poner en acción un profundo proceso de reconversión paradigmática de los funcionarios públicos, especialmente de los directivos públicos, en coherencia con el paradigma del Capital Social y con el nuevo proyecto estratégico. Ello a través de programas de generación de “sentido de urgencia”, expansión de conciencia, desarrollo de habilidades y cambio actitudinal.

- Asumir como rol inescapable e indelegable la generación de dinámicas de transformación del sistema nacional de educación y capacitación para adaptarlo velozmente a las nuevas realidades, fácticas y paradigmáticas.

- Asumir ese mismo rol en relación con la transformación del sistema científico tecnológico.

- Asumir, por último, la función de cautelar el bien público, la paz social y la convivencia armónica por medio de la generación de contextos en que los valores centrales del nuevo paradigma sean rigurosamente asegurados: el respeto, la aceptación, valoración y promoción de la diversidad y las diferencias, la igualdad de oportunidades, la confianza, la colaboración, la solidaridad, el compromiso de todos con el bienestar de todos.

Todo lo enunciado suena a conocido, antiguo, intentado y fracasado. Suena a revivir el humanismo romántico. Pero las condiciones son diferentes, y la aproximación es diferente.

Por una parte, la incapacidad de los viejos paradigmas para generar la “buena vida” es del todo evidente. Incluso a los que han alcanzado el “éxito” en dicho marco paradigmático el buen vivir no les ha sido concedido. Muchos de ellos han logrado en cambio una vida sin sentido, llena de vacío, de angustia, de stress, de permanente agobio... de soledad.

Por otra parte, nuestra proposición abandona el voluntarismo de intentonas humanistas previas, la mayoría de las cuales, por arrancar de una plataforma racionalística, desconocieron al corazón y sus razones, al cuerpo y sus emociones. Nuestra propuesta reconoce esta multidimensionalidad de la condición humana y, desde reconocerla, asume el desafío de generar formas eficaces, eficientes y gratas de una nueva forma de convivencia. Ése es el objeto de esta nueva disciplina, la Sociotecnología.

Muy importante: contamos ya con un acervo muy abundante de desarrollo teórico y tecnologías probadas en la práctica para incrementar las habilidades relacionales de las personas, para mejorar los ambientes en que éstas se relacionan, para administrar las relaciones y para generar proyectos comunes de acción.

Los proyectos de cambio organizacional que hemos llevado adelante como Programa de Habilidades Directivas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, en organizaciones de gran complejidad -ministerios, hospitales y redes de salud pública, entre otras- durante ya más de una década, nos permiten ser muy optimistas y nos impulsan a levantar el conjunto de proposiciones que conforman este ensayo. Somos conscientes, además, que estos mismos alentadores resultados han sido obtenidos a través de la aplicación de otros enfoques teóricos y tecnológicos, en los más diversos lugares y circunstancias, lo cual garantiza que podemos pensar en la Sociotecnología como una disciplina poderosa, que desde sus orígenes contenga una necesaria diversidad y una significativa visibilidad y replicabilidad.

### Notas

<sup>1</sup> Esta regla es enunciada por Joel Barker en el conocido video “Los Paradigmas”.

<sup>2</sup> Una argumentación más detallada de esta proposición se encuentra en “Repensando el Pensar: Hacia un Paradigma Chileno para el Desarrollo Chileno”, en “La Universidad de Chile piensa a Chile”, Ediciones LOM, 2001.

<sup>3</sup> “Innovation in Industry”, Survey, The Economist, February 20<sup>th</sup> 1999, pág. 5.

<sup>4</sup> Drucker, Peter. “Las Nuevas Realidades”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1995, 5a. ed., pág. 22.

<sup>5</sup> Ver al respecto Rafael Echeverría, La Ontología del Lenguaje, Dolmen Ediciones, Santiago, 1994.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo: Goleman, D. “What Makes a Leader”, Harvard Business Review, Nov.-Dec. 1998.

<sup>7</sup> Mintzberg, H. “The Manager’s Job”, en “Mintzberg on Management”, The Free Press, 1989.

<sup>8</sup> Los principales resultados de esa investigación se encuentran en: Vignolo, Carlos, “Zen en el arte de innovar”, Estudios Públicos, No. 70, Otoño 1998.

<sup>9</sup> Es tal vez por ello que el viejo y sabio Peter Drucker, un verdadero *Guinness Record* de permanencia en el “*Top One*”, nos regala, a sus noventa años, el “Managing Oneself”, Harvard Business Review, Mar.-Apr. 1999.

### Bibliografía

DRUCKER, Peter (1995) Las nuevas realidades, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

(1999) Managing Oneself. En: Harvard Business Review, Mar.-Apr.

ECHEVERRÍA, Rafael (1994) La ontología del lenguaje, Dolmen Ediciones, Santiago.

GOLEMAN, D. (1998) What Makes a Leader. En: Harvard Business Review, Nov.-Dec.

MINTZBERG, H. (1989) The Manager’s Job. En: Mintzberg on Management, The Free Press.



- MONTERO, C.; VIGNOLO, C. (1997) Modernización de la gestión en un hospital público: el caso de la asistencia pública de Santiago. En: Revista Perspectivas, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Santiago, Vol. 1 No. 1.
- The Economist (1999) "Innovation in Industry", Survey, February 20<sup>th</sup>.
- VIGNOLO, C. (2001) Repensando el pensar: hacia un paradigma chileno para el desarrollo chileno. En: La Universidad de Chile piensa a Chile, Ediciones LOM, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1998) Nuevos paradigmas en management: una aproximación desde la experiencia de modernización de los sistemas públicos de salud en Chile. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, No. 11, junio.
- \_\_\_\_\_ (1998) Zen en el arte de innovar: hacia un nuevo paradigma de la innovación empresarial. En: Revista Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos, Santiago, No. 70, Otoño.
- VIGNOLO, C.; VERGARA, C. (1994) Diseño y evaluación de sistemas públicos: una proposición. En: Tomassini, L. (ed.) ¿Qué espera la sociedad del gobierno?, Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile y Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago.
- VIGNOLO, C. (1993) Gestión pública en la era de la gestión. En: Revista de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, Santiago, Vol. 15 Nos. 1-2.
- VIGNOLO, C.; Lucero, J. C.; VERGARA, C. (1993) Modernización de la gestión pública. En: Lahera, E. (ed.) Cómo mejorar la gestión pública, Libro CIEPLAN-FLACSO-FORO 90, Santiago.